

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Constitucional



TESIS DOCTORAL

La representación territorial en el estado federal: el Senado

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María Marta Cerro de Quintana

Directores
Alberto Dalla Vía
Raúl Canosa Usera

Madrid, 2014

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Constitucional



TESIS DOCTORAL

La representación territorial en el Estado federal. El Senado.

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA, PRESENTADA POR:

María Marta Cerro

DIRECTOR:
Alberto Dalla Vía

CO-DIRECTOR:
Raúl Canosa

Madrid, junio de 2014.



Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Constitucional
Programa de Doctorado "Sistemas Jurídicos Comparados"

La representación territorial en el Estado federal. El Senado.

Doctoranda:

María Marta CERRO

Director:

Prof. Dr. D. Alberto DALLA VIA

Co-director:

Prof. Dr. D. Raúl Leopoldo CANOSA USERA

Madrid, junio de 2014.

INDICE

CAPÍTULO 1: FEDERALISMO

I.	INTRODUCCIÓN.....	21
II.	CONCEPTO DE FEDERALISMO Y LOS ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.....	23
III.	LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO: del federalismo dual al cooperativo.....	30
IV.	DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS...36	
	IV.1- Técnicas de distribución de competencias.....	37
	IV.1-a) Distribución de competencias duales.....	37
	IV.1-b) Distribución de las competencias en el federalismo de ejecución o de administración delegada.....	39
	IV. 1-c) La técnica de la planificación conjunta.....	41
V.	PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.....	42
VI.	EL FEDERALISMO EN ARGENTINA.....	46
	VI. 1- El federalismo después de la Reforma de 1994.....	52
	VI. 2- Distribución de competencias en la Constitución después de la Reforma.....	56
	VI. 3- Competencias concurrentes.....	58
	VI. 3- a. Federalismo fiscal.....	59

CAPÍTULO 2: REPRESENTACION.

I.	INTRODUCCION	65
II.	REPRESENTACION. CONCEPTO.....	66
III.	EVOLUCIÓN HISTORICA.....	67
	III. 1- La representación a partir de la Revolución americana.....	68
	III. 2- La representación a partir de la revolución francesa.....	70
	III. 3- El utilitarismo inglés.....	72
IV.	REPRESENTACION EN EL DERECHO PRIVADO Y EN EL DERECHO PÚBLICO. DIFERENCIAS ENTRE LA REPRESENTACION JURIDICA Y LA REPRESENTACION POLITICA.....	73
V.	REPRESENTACIÓN POLÍTICA, SOCIOLOGICA y JURÍDICA.....	76
VI.	REPRESENTACION Y ELECCION.....	77
VII.	REPRESENTACION Y REPRESENTATIVIDAD.....	79
VIII.	REPRESENTATIVIDAD Y RESPONSABILIDAD.....	80
IX.	LAS TRANSFORMACIONES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	82
	IX. 1- El lugar de los partidos políticos en el sistema.....	83
	IX. 2- La crisis de representación.....	85

X.	PROBLEMAS ACTUALES Y SU RELACIÓN CON UN PARLAMENTO REPRESENTATIVO.....	88
	X. 1- Propuesta de la doctrina americana.....	90
	X. 2- MECANISMOS INSTITUCIONALES. ELECCIÓN Y CONTROL.....	93
	X. 3- RESPONSABILIDAD Y RESPONSIVENESS.....	99
	X. 4- LOS PARTIDOS POLÍTICOS. FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN.....	105
XI.	REPRESENTACION POLITICA. REPRESENTACION ESPECIAL.....	110
XII.	EL PROBLEMA EN ARGENTINA. La reforma de 1994.....	112

CAPÍTULO 3: EL SENADO

I.	INTRODUCCION.....	
II.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	123
	II. 1- Roma.....	123
	II. 2- Inglaterra.....	124
	II. 3- Francia.....	128
	II. 4- Estados Unidos.....	130
III.	EL BICAMERALISMO.....	131
	III. 1– Justificación del bicameralismo. Razones a favor y en contra de la difusión del sistema.....	133
	III. 2– Modelos de sistemas bicamerales.....	137
	III. 2- a) Senado en los Estados unitarios.....	140
	III. 2- b) El Senado en el Estado federal.....	143
	III. 2- c) La participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal.....	143
	III. 2- d) ¿Es el Senado expresión de la manifestación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal?.....	147
	III. 2- e) La representación territorial.....	151
	III. 2- f) Características del Senado federal.....	154
IV.	LAS CÁMARAS TERRITORIALES EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE ALGUNOS ESTADOS.....	160
	IV. 1 – ALEMANIA.....	161
	IV. 1- a) Sistema Bicameral.....	168
	IV. 1- b) El Bundesrat.....	171
	IV. 2- ESTADOS UNIDOS.....	183
	IV.2- a) El sistema bicameral.....	188
	IV.2-b) Antecedentes del senado americano.....	189
	El Congreso de Albany de 1754.....	189
	El Congreso Continental.....	190
	La Declaración de Independencia.....	190
	Los Artículos de la Confederación.....	190
	IV.2- c) Deficiencias de la Confederación.....	193

IV.2- d) La Constitución de 1787.....	195
IV.2- e) El senado republicano.....	199
IV.2- f) La estructura del senado.....	204
IV.2- g) La Constitución no escrita.....	210
IV.2- h) Los partidos políticos en el congreso.....	210
IV.2- i) Los Poderes Heredados. La Facultad de Investigar tribunales por la Constitución..	211

CAPITULO 4: EL SENADO EN ESPAÑA

I. INTRODUCCION	213
II. HISTORIA.....	214
II. EL SISTEMA BICAMERAL.....	221
III. EL SENADO DE LA CONSTITUCION DE 1978.....	222
III. 1- Los senadores provinciales.....	224
III. 2- Los senadores autonómicos.....	225
III. 3- Funciones actuales del Senado.....	227
IV. VALORACION INSTITUCIONAL DEL SENADO COMO CAMARA DE REPRESENTACION TERRITORIAL.....	231
IV. 1- La representación territorial: su funcionamiento.....	234
IV.2- El sistema electoral: su funcionamiento.....	236
IV.-3- Las elecciones autonómicas y las elecciones al Senado.....	236
V. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	239
VI. REFORMAS E INTENTOS DE REFORMA.....	245
VI.1- La Reforma del Reglamento del Senado.....	246
VI.2- Comisión General de las Comunidades Autónomas.....	246
VI.3- Reformas reglamentarias.....	248
VI. 4-Reformas estatutarias de 2006 y 2007.....	249
VI. 5- Los intentos de Reforma Constitucional: el Informe del Consejo de Estado.....	250
VI.6- ¿Qué probabilidades hay de reformarlo?.....	253
VII. EL POSIBLE SENADO REFORMADO: PROPUESTAS DOCTRINALES Y DEL CONSEJO DE ESTADO.....	255
VII.1-Diversas alternativas para la composición del Senado.....	256
VII.2- Las funciones del Estado.....	260
VII.3-El problema de la cooperación y su resolución.....	265
VII.4- La participación en la Unión Europea.....	266
VIII. PROPUESTAS PARA UN POSIBLE SENADO FEDERAL.....	271

CAPÍTULO 5: SENADO ARGENTINO

I.	INTRODUCCIÓN.....	
II.	HISTORIA.....	280
III.	SISTEMA BICAMERAL.....	282
IV.	EL SENADO ARGENTINO. SUS ANTECEDENTES.....	284
	IV. 1- La Asamblea General Constituyente del Año XIII.....	284
	IV. 2- Los proyectos constitucionales.....	285
	IV. 2- a) Proyecto de la Sociedad Patriótica.....	285
	IV. 2- b) El proyecto de la comisión oficial.....	286
V.	LA CONSTITUCIÓN DE 1819.....	287
VI.	LA CONSTITUCIÓN DE 1826.....	289
VII.	LA CONSTITUCIÓN DE 1853.....	290
VIII.	LA ENMIENDA DE 1860.....	292
IX.	EL ROL INSTITUCIONAL DEL SENADO ARGENTINO.....	294
X.	LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN.....	298
	X. 1- Constitución de 1866 y de 1898.....	298
	X. 2- Constitución de 1949.....	298
	X. 3- La Constitución de 1957.....	299
	X. 4- El Estatuto fundamental.....	299
	X. 5- La elección de los senadores nacionales a partir de 1983.....	301
X.1-	CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA.....	301
X.2-	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.....	304
XI.	Las Reformas del Senado.....	306
	XI. 1- El Tercer senador.....	310
	XI.2- El Cupo Femenino.....	316

CAPITULO 6: REPRESENTATIVIDAD Y FEDERALISMO A PARTIR DE LA REFORMA DEL 94

I.	INTRODUCCION.....	321
II.	ESTILO DE LA REPRESENTACIÓN: EL MANDATO.....	324
	II. 1- El mandato en la Constitución del 53.....	327
	II. 2- El mandato en el consejo para la consolidación de la Democracia.....	328
	II. 3- El mandato en la convención constituyente del 94.....	331
	II. 4- El mandato en la reforma de 1994.....	332
III.	EL FOCUS DE LA REPRESENTACIÓN.....	340
	III. 1- La cuestión actitudinal del focus de la representación.....	340
	III. 2- El focus territorial de la representación: la dimensión legislativa.....	351
	III. 3- La explicación al focus territorial de la representación.....	359

IV.	VARIABLES SISTÉMICAS: GRADO DE FEDERALISMO, SISTEMA ELECTORAL Y NIVEL DE CENTRALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS.....	360
	IV. 1- El grado de federalismo.....	360
	IV. 2 - El sistema electoral.	361
	IV. 3- El nivel de centralización de los partidos.....	362
V.	VARIABLES INTRA-SISTÉMICAS: GRADO DE NACIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES TERRITORIALES.....	363
	V. 1- El grado de nacionalización de los partidos políticos.....	363
	IV. 2- Las características provinciales.....	364
VI.	VARIABLES INDIVIDUALES: REELECCIÓN, EXPERIENCIA POLÍTICA PROVINCIAL, MOTIVO DE LA ELECCIÓN Y DISCIPLINA PARTIDISTA.....	365
	VI. 1- La reelección.....	365
	VI. 2- La experiencia política regional.....	366
	VI. 3- El motivo por el que fueron elegidos.....	366
	VI. 4- La actitud hacia la disciplina partidista.....	367
VII.	ANÁLISIS DE LAS HIPÓTESIS EN ARGENTINA.....	367
	VII. 1) Federalismo.....	368
	VII. 2) Sistemas electorales.....	370
	VII. 3) Centralización de los partidos políticos.....	372
	VII. 4) Grado de nacionalización de los partidos políticos.....	374
VIII.	CONCLUSIONES.....	379
IX.	BIBLIOGRAFIA.....	398
X.	ANEXO I.....	406
XI.	ANEXO II: Territorial Representativeness in the Federal State. The Senate.....	523

AGRADECIMIENTOS

Escribir esta tesis resultó ser un camino más complicado que lo que imaginé cuando escribí las primeras páginas. La empecé y abandoné en más de una ocasión.

Muchas personas contribuyeron intelectual y afectivamente para que hoy esta tesis esté terminada. Por ello, quiero agradecer a todos los que me ayudaron y alentaron en las muchas etapas de esta investigación.

No puedo dejar de mencionar la importancia que tuvo para el inicio de estos estudios el convenio firmado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán con la Universidad Complutense de Madrid. Gracias a esa organización interuniversitaria, se desarrollaron acciones conjuntas de intercambio de profesorado, tanto para los cursos como para la dirección de tesis doctorales.

Ellas entendieron que el doctorado tiene importancia fundamental para el desarrollo personal y para la institución universitaria, que es la oportunidad para formarse como investigador, para adentrarse en los problemas, para desarrollar el pensamiento jurídico crítico y la búsqueda de respuestas adecuadas a cada planteo.

Por ser el Derecho una respuesta a los problemas jurídicos de la sociedad se requiere de investigaciones profundas y puntuales que den marcos conceptuales a sus transformaciones.

El Doctorado resulta necesario de modo especial en nuestros días, en que los cambios científicos y tecnológicos parecen abrir camino a una nueva era de la historia. En el campo jurídico esa necesidad surge de la conveniencia de que el Derecho contribuya a aprovechar y equilibrar las posibilidades vitales que desarrolla y domina la sociedad actual.

Esta oportunidad brindada por nuestra querida Facultad de Derecho fue el aliento e impulso para muchos que teníamos esta visión de los estudios de posgrado.

A ella, al director del programa, Dr. Sergio Díaz Ricci, y a todas las autoridades, mi más sincero agradecimiento.

Mi primer paso fue la obtención del DEA continuado más tarde con los estudios del doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Sin el compromiso, la colaboración desinteresada y el apoyo total de sus profesores, hubiera sido un intento destinado al naufragio.

Vaya todo mi reconocimiento al Señor Decano de la Facultad de Derecho de dicha Universidad, el Dr. Raúl Canosa Usera, quien es, además, el codirector de esta tesis. No puedo omitir el invalorable, generoso y desinteresado apoyo que me brindó el profesor Pablo Santolaya Machetti quien, desde su llegada al programa, me introdujo en el camino de la elaboración y conclusión de esta tesis doctoral.

Mi otro agradecimiento especial es para el Dr. Alberto Dalla Vía, el director de esta tesis. Le doy las gracias por el estímulo y la confianza que me brindó durante todo el proceso de elaboración de este trabajo y por su sólida honestidad intelectual.

En esos espacios que él ha promovido y con los que se ha comprometido, me dio oportunidades y me orientó en las grandes decisiones. Él confió, sostuvo el trabajo y estuvo siempre presente para ofrecer su valioso consejo. Sin su coordinación esta tesis no hubiera sido posible.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto el estudio de la representatividad territorial en el Estado federal, a través de la institución del Senado, ya que es el órgano diseñado constitucionalmente para hacer posible que las entidades territoriales tengan una representación especial o distinta en la conformación de la voluntad estatal.¹

Para que la existencia de la pluralidad de entidades estatales tenga efectivamente reconocimiento, estas entidades- que merecen y son susceptibles de representación política autónoma- deben tener una relación representativa distinta de la representación general.

De lo que se trata es de encontrar la manera de que la representatividad territorial tenga unas características distintas a las que se encuentran en la representación política, en cuanto tiende a que los vínculos senador-provincia queden asegurados para la defensa de las autonomías provinciales.

El estudio del Senado debe encuadrarse dentro de los campos del conocimiento que le den apoyo científico. Estos soportes metodológicos provienen de los principios del Derecho Constitucional y del Derecho Político. Los grandes principios que sustentan este estudio son:

- a) la división de poderes, desarrollada por muchos autores, pero principalmente por Montesquieu, al afirmar que un desarrollo sano del ejercicio de poder solo puede darse a través de la división del mismo. División que no solo debe ser horizontal: ejecutivo, legislativo y judicial; sino también vertical, a través de la existencia de cuerpos intermedios que faciliten la relación entre representantes y representados. El **federalismo** es una manifestación histórica concreta de ese postulado.
- b) La teoría de la representatividad política, en tanto y en cuanto la **representación** es consustancial a la estructura y funcionamiento del Estado.

Dentro del marco señalado con anterioridad para encuadrar el estudio del Senado, debemos decir que la idea directriz en orden a su estudio estará centrada en investigar si el Senado resulta una institución efectiva de la representación y más concretamente de la representatividad territorial².

¹ BIDART CAMPOS, Germán. *Tratado elemental de Derecho constitucional*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1968. pp. 523-524

² SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 1984. p. 57.

El poder en relación con el territorio da lugar a dos formas posibles de Estado: unitario y federal. El primero centraliza territorialmente el poder; el segundo lo descentraliza territorialmente.

La idea de representación es consustancial a la estructura y funcionamiento del Estado. Pablo Lucas Verdu y Pablo Lucas Murillo describen la representación política “en el hecho de que cierta clase política elegida, llamada representantes, actúa en nombre de la generalidad de los ciudadanos y les compromete con sus decisiones, sean de índole legislativa o ejecutiva”³. Y continúan los autores citados diciéndonos que la representación política contemporánea “significa la inserción de los partidos políticos en los procesos electoral y parlamentario, que están estrechamente vinculados a ella”⁴. La problemática presente de la democracia representativa consiste en abrir sus estructuras para albergar a las masas y encauzarlas, para que participen activamente en el juego político⁵.

No puede concebirse la existencia de un gobierno constitucional sin la existencia de un Congreso o Parlamento. En el Estado democrático el órgano legislativo es un instituto mediante el cual opera la soberanía popular, es decir, la dirección del Estado por el pueblo titular de la soberanía.

Es indudable que la configuración constitucional del modo de reclutamiento de las Cámaras parlamentarias persigue una finalidad representativa o, más exactamente, pretende construir una concreta representatividad⁶. De igual modo, parece evidente que la representatividad perseguida no es la misma en unas Asambleas que en otras; y la historia del bicameralismo lo demuestra, toda vez que la razón de ser de las segundas Cámaras ha girado casi siempre en torno a su especificidad representativa respecto de las Cámaras Bajas.

En los estados federales, la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con principios de representación diferentes, hace posible la representación, en una de la Nación, y en la otra de las autonomías locales. El sistema bicameral es esencial para el funcionamiento exitoso de un gobierno federal que asegure a través de la Cámara territorial, que en la Federación se lleven a cabo efectivamente las funciones que le han sido asignadas.

³ LUCAS VERDÚ, Pablo y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Manual de Derecho Político*, Vol. I. , p.233

⁴ ABELLAN, ÁNGEL MANUEL “*Notas sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política*”, Madrid, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Nº 92 (abril-junio, 1996), p. 172.

⁵ GERMANI, Gino.: “Hacia una sociedad de masas”, en *Argentina, sociedad de masas*, Torcuato S. di Tella, Gino Germani y Jorge Graciarena (comps.), Eudeba, Buenos Aires, 1966, págs. 211 y sigs

⁶ PUNSET, Ramón, *El Senado...*, ob.cit, p. 116.

Hacer un análisis del Senado conlleva implícita la necesidad del estudio de legislaciones que lo adoptaron en sus realidades constitucionales⁷. El estudio del ordenamiento constitucional de otros Estados lleva con “frecuencia a una mejor interpretación y valoración de las instituciones jurídicas del ordenamiento nacional”, señala Biscaretti di Ruffia⁸, y ayuda también dentro del campo de la política legislativa, porque conocer las leyes e instituciones de países que por sus realidades constitucionales son parecidos, permite realizar las nuevas exigencias normativas que aparezcan en cada Estado en particular, tanto por el aporte de la experiencia que implica el aplicarla, como también para orientar a los legisladores nacionales. A través del aprovechamiento de la legislación comparada se podrán adoptar las instituciones constitucionales que otros ya tienen, con las debidas reformas para cada caso concreto; o rechazarlas por la valoración que se ha hecho de lo improcedente que sería su aplicación, en virtud de la experiencia ajena.

Estudiaremos algunas de las Cámaras de representación territorial más significativas, en la medida en que sirvan como cauces de expresión de las voluntades territoriales en el seno de un Estado federal:

-Estados Unidos, por ser su Senado el exponente más emblemático de todo sistema federal por varias razones, siendo la mas importante, el haber adoptado por primera vez la institución del Senado como Cámara de representación territorial dentro de la organización de un Estado Federal.

-Alemania (Bundesrat) por las características particulares de su configuración, y por el funcionamiento adecuado en un sistema federal.

-España merece una atención especial ya que el Senado diseñado por la Constitución de 1978 establece que es la Cámara de representación territorial, pero en la práctica por su conformación y por sus funciones, no ha respondido al postulado constitucional. De ahí que desde que comenzó su funcionamiento, ha comenzado su cuestionamiento. Haremos entonces una reseña de lo ocurrido, y presentaremos las alternativas que consideramos oportunas para una posible reforma.

Finalmente, haremos un estudio del Senado argentino, partiendo desde los primeros ensayos constitucionales hasta el ordenamiento definitivo de la Constitución de 1853, que estableció un sistema representativo, republicano y federal, inclinándose por un régimen presidencialista, una organización del poder legislativo bicameral- Cámara de Diputados, que representa al pueblo de la Nación, y una Cámara de Senadores que representa a las autonomías provinciales-, y un poder judicial. Este estudio nos llevará a evaluar su funcionamiento dentro de la vida institucional, como

⁷ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Trad. de Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1975. p. 14

⁸Ibid, p. 14

también la valoración de la Reforma de 1994 en aras de mejorar los mecanismos de la institución estudiada.

Este enfoque comparatista, lo haremos con un criterio científico, porque lo consideramos un método útil a nuestro desarrollo. Haremos referencias comparativistas en la medida en que el relato argumentativo así lo demande.

Los siglos de vida independiente nos muestran que la trama de las acciones humanas está inmersa en un conflicto derivado de justificar simultáneamente la legitimidad de la autoridad y la obediencia. Un principio de legitimidad supone mucho más que un mero enunciado, ya que tiene una trascendencia para nada despreciable. Ese hacer la historia es un cruce de caminos entre lo posible y lo deseable ubicado en el marco de la legitimidad que una comunidad política instaura por medio de sus instituciones, reglas y procedimientos. Ese principio de legitimidad supone vertientes democráticas, representativas y republicanas. A esta verdad arribaron los representantes del constitucionalismo clásico, al profesar una fe ciega en el valor de las constituciones. Ellos creyeron que la verdad política de un régimen se sabe sólo con analizar los preceptos de los textos jurídicos fundamentales. Esta fe se pudo mantener firme en épocas en que el poder político tenía un ámbito de competencia reducida, la del Estado liberal. Hasta aquí estos estudios fueron los que inspiraron los sistemas políticos y las constituciones en los países occidentales.

Pero en la actualidad difícilmente pueda sostenerse lo mismo, ya que el Estado se ha introducido en sectores de la vida privada que años atrás se reservaban solamente a ella, como asimismo también por la actuación de poderes sociales y económicos que entablan diálogos con él, y le imponen, incluso, decisiones políticas trascendentales.

De allí que el orden constitucional, tal vez se separe un poco -o mucho- de la imagen de orden concebido por los constituyentes. Puede suceder, y de hecho sucede que el proceso político de una de una comunidad se aparte de los cánones dispuestos por la Constitución.

Por eso, los estudios científicos desarrollados a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial en Occidente alcanzaron mayor envergadura y una nueva dinámica a partir de la recuperación de la vigencia de las instituciones democráticas, donde los nuevos estudios se valoraron como más necesarios a una sociedad mas abierta y mas participativa.

Debemos deducir entonces, dado el estado del conocimiento actual, que la verdad política de un régimen no se halla necesariamente en su Ley Fundamental. Por ello, para conocer todas las vertientes de un sistema hay que contemplarlo desde varios puntos de vista.

A esto aspira la moderna politología cuando estudia, además de los textos constitucionales, las bases socioeconómicas sobre las que se asienta el régimen, la tradición, usos y costumbres y las fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento de las instituciones. Esta atención no implica subvaloración de las normas jurídico políticas, al contrario, supone redondear la visión de los constitucionalistas.

En el capítulo VI de la obra así lo hemos considerado. El mismo fue realizado con la ayuda de los estudios aportados por la ciencia política, y nos han servido para demostrar las deficiencias encontradas en el funcionamiento del Senado argentino, que reflejan que su funcionamiento y los comportamientos de los representantes- en este caso, los senadores- no son acordes a la representatividad necesaria dentro de un sistema federal.

Esta nueva visión que se caracteriza por su realismo no es tampoco prometedora de la verdad total, fundamentalmente, porque en la marcha de los sucesos políticos no se puede dejar de tener en cuenta siempre lo que le corresponde a la voluntad humana libre.

Esta doble perspectiva – la constitucional y la política- será la base y la apoyatura para este trabajo. Siguiendo esa nueva línea de estudio en el campo de las instituciones jurídicas y políticas realizaré mi investigación, con el propósito de aportar más conocimiento, y brindar posibilidades de abrir nuevas líneas investigativas.

La tesis se estructura en seis capítulos.

El primer capítulo encara el estudio del federalismo, ya que ello nos da el marco contextual en el que se desenvuelven las Cámaras territoriales. Su historia, su evolución, y la aplicación del sistema en Argentina, antes y después de la Reforma del 94.

El segundo capítulo aborda el estudio de la representación política, desde sus orígenes, hasta las más modernas concepciones, fruto de las investigaciones y aportes de la doctrina americana. Considera el estudio de la representación territorial como un aspecto importante a estudiar dentro de

la representación política, y analiza el tema en el ordenamiento constitucional argentino, fundamentalmente después de la Reforma del 94.

El tercer capítulo corresponde al estudio del Senado, concejo que existió en los pueblos de la antigüedad, y que cobra especial protagonismo a partir de la estructura que adquiere en la Inglaterra parlamentaria, experiencia que fue imitada por otros países. Se estudia el funcionamiento de las cámaras territoriales en Alemania y Estados Unidos que por sus características de estados federales, tienen alto valor significativo para el sistema argentino.

El cuarto capítulo estudia el Senado español diseñado por la Constitución de 1978: ser Cámara de representación territorial de un estado descentralizado. La valoración institucional, hecha desde la doctrina y desde la experiencia y el funcionamiento político, han planteado- apenas iniciada su vida institucional- la necesidad de reformarlo ya que ni estructural ni funcionalmente el Senado reúne los requisitos que permitan considerarlo como Cámara territorial. Durante estos años se fue generalizando y consolidando el sistema autonómico, y se hizo visible la débil configuración constitucional del Senado. Frente a la coincidencia generalizada del cambio, se presentan las distintas alternativas a seguir para que encuentre su verdadero papel de Cámara de representación territorial.

El quinto capítulo se centra en el estudio del Senado argentino desde sus inicios, producto del diseño constitucional del 53, y su comportamiento posterior. Comportamiento considerado inadecuado, por lo que la Reforma del 94 lo modificó en cuatro aspectos fundamentales. El primero, estableció la elección por voto popular y no a través de las Cámaras provinciales. El segundo cambio fue la reducción del mandato de nueve a seis años. El tercero fue la ampliación del número de senadores, de dos a tres por provincia. Y el cuarto cambio, la definición de un papel específico y exclusivo de los partidos políticos, ya que el nuevo sistema electoral -definido en la misma Constitución en el artículo 54- adjudicó dos bancas al partido más votado y una, al segundo.

El sexto capítulo coteja los principios enunciados anteriormente a la luz de la experiencia argentina, desde las dos dimensiones que han recorrido la teoría política normativa expresando dos grandes controversias sobre las que descansa la discusión acerca del vínculo representativo: el estilo y el focus de la representación.

El estilo se refiere a cómo actúa o debe actuar un senador para hacerlo en el mejor interés de los ciudadanos: siguiendo las instrucciones de sus representados, el mandato, o siguiendo su propio juicio de lo que cree que es mejor para ellos, la independencia.

El *focus* de la representación territorial se aborda desde dos dimensiones: una *actitudinal*, que mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas y otra de *comportamiento*, que mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

CAPÍTULO 1: FEDERALISMO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE FEDERALISMO Y LOS ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN III. LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO: del federalismo dual al cooperativo. IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS. IV.1- Técnicas de distribución de competencias. IV. 1- a) Distribución de competencias duales. IV. 1- b) Distribución de las competencias en el federalismo de ejecución o de administración delegada. IV. 1- c) La técnica de la planificación conjunta. V. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. VI. EL FEDERALISMO EN ARGENTINA. VI. 1- El federalismo después de la Reforma de 1994. VI. 2- Distribución de competencias en la Constitución después de la Reforma. VI. 3- Competencias concurrentes. VI. 3- a. Federalismo fiscal. VII. EL FEDERALISMO DESPUES DE LA REFORMA DE 1994. VIII. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA REFORMA DESPUÉS DE 1994. IX. COMPETENCIAS CONCURRENTES X. CONCLUSIONES. .XI BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado se compone de cuatro elementos que son: población, territorio, poder y gobierno. La forma de Estado lo afecta como estructura y organización política. Es la forma del régimen, que pone necesariamente en relación a dos elementos del Estado: uno de ellos es siempre el poder, y los que entran en relación con él, la población y el territorio. El poder en relación con la población da lugar a tres formas posibles de Estado, de acuerdo a como el poder se ejerza a través del gobierno en relación a sus habitantes: totalitarismo, autoritarismo y democracia, siendo ésta la que respeta la dignidad de la persona y de las instituciones, reconociendo sus libertades y derechos. El poder en relación con el territorio da lugar a dos formas posibles de Estado: unitario y federal. El primero centraliza territorialmente el poder; el segundo lo descentraliza territorialmente. El federalismo cobra especial énfasis en nuestro trabajo, ya que el estudio de sus características y desenvolvimiento sera(poner acento a sera) determinante para conocer el funcionamiento de sus instituciones, en este caso, el Senado.

Los términos desfederalización, desnaturalización, debilitamiento, quebrantamiento, etcétera, han sido utilizados por amplios sectores de la doctrina para expresar la situación de los federalismos, fundamentalmente en América latina, llegando a afirmar el fin del sistema en países cuyas constituciones lo adoptaron como forma de Estado. Esto se debió a una realidad que se caracterizó por largas etapas de crisis que, con el tiempo, desvirtuaron los presupuestos característicos del Estado federal. Sin embargo, no podemos desconocer que la estructura federal es por esencia dinámica, en cuanto supone un equilibrio entre la unidad y la diversidad, entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras y, por eso mismo, su continuo acomodo a las nuevas realidades sociales, económicas y políticas lo obligan a realizar continuos ajustes. Ejemplo de lo dicho es lo ocurrido en Estados Unidos en el federalismo actual, al producirse el paso del federalismo dual al cooperativo.

En Argentina, la tensión entre el gobierno federal y las provincias ha sido mayor que en otros sistemas, volcándose el poder a favor del más fuerte: el poder nacional o federal. En este sentido Pedro Frías⁹ señala el predominio de los ejecutivos centrales, a los que se agregan los problemas económicos que empeoraron la situación de las provincias, debilitándolas financieramente y colocándolas en una situación de extrema dependencia del poder central, sumándose además el abusivo recurso de la intervención federal¹⁰.

La reforma constitucional de 1994 ha querido dar algunos pasos hacia un refuerzo del federalismo, para que las provincias tengan más protagonismo en la vida del Estado, y a la vez ponerlas a tono con la corriente dominante del federalismo de nuestro tiempo. Aunque el futuro siga siendo incierto, asistimos, desde luego, con distintos niveles de fiabilidad e intensidad a un proceso de reversión de la tendencia centralizadora.

Al éxito final de este proceso puede ayudar mucho el hecho de que el federalismo, continúa conservando rango de dogma político-constitucional, al considerársele garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en la gestión administrativa de territorios tan extensos. También puede ayudar mucho, como lo señala Frías, la adhesión de la sociedad a una serie de valores, siendo uno de ellos, el de la “cultura federal”¹¹, en cuanto como Nación no se consiente la subordinación interesada de los gobernadores o intendentes al nivel superior de gobierno¹².

9 FRÍAS, Pedro. *Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires. Depalma, 1980p. 62

10 BIDART CAMPOS, Germán. *Tratado elemental de Derecho constitucional*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1968, p.p.523-524.

11 FRÍAS, Pedro, en el diario La Gaceta de la ciudad de Tucumán, edición del 21 de agosto de 2005.

12 VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*. México, Porrúa, UNAM, 1995, p. 293.

El éxito estará en reinventar el federalismo. Para ello será necesario buscar nuevos instrumentos de mayor idoneidad para lograr el equilibrio entre los distintos niveles de gobierno: federal, provincial y municipal, para lo cual se necesita una previa autonomía económica-financiera. Asimismo, habrá que fomentar una cooperación entre los distintos entes territoriales para avanzar en los caminos del federalismo de cooperación, redistribuyendo las competencias, y teniendo como principio siempre presente al de la subsidiariedad¹³.

Quizás, entonces, de lo que se trata, es de un proceso hacia un nuevo federalismo, fruto de los requerimientos exigidos por esa relación en constante tensión que existe entre el poder central, que representa la unidad, y los poderes locales, que simbolizan la diversidad.

II. EL CONCEPTO DE FEDERALISMO Y LOS ELEMENTOS QUE LO IDENTIFICAN

El Estado federal, en cuanto basado en una *Constitución* y no en un *tratado*, es decir, en un acto de soberanía de un pueblo y no en una relación internacional entre Estados -afirma García Pelayo-¹⁴, es un sujeto jurídico político al que- según la teoría clásica de Estado- convienen todas las notas que caracterizan al mismo: pueblo, territorio y poder soberano. Pero, se trata de un Estado que -como decía Tocqueville de los Estados Unidos¹⁵- engloba dos sociedades distintas, incluidas la una dentro de la otra. El federalismo supone colectividades individualizadas y distintas que conservan su sistema legislativo, administrativo y jurisdiccional.

La participación de los estados miembros dentro de la federación implica colaboración, no subordinación. De no ser así, la federación se confundiría con las uniones políticas desiguales (vasallaje, protectorado). Por eso toda organización federal supone la existencia de instituciones encargadas de la gestión de intereses comunes, cuya competencia varía según la intensidad del vínculo federal.

13 FRÍAS, Pedro, en el diario *Los Andes* de la ciudad de Mendoza, edición del 13 de marzo de 1994.

14 GARCÍA PELAYO, Manuel. *Obras completas*, Vol. II, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p.1805.

15 TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in American: 1831-32*. Signet Classics / New American Library, New York, 2010, p. 123.

“No existe verdadero federalismo si las colectividades asociadas no participan, a través de sus representantes, en la constitución de los órganos federales y en la elaboración de sus decisiones”¹⁶.

El federalismo implica una combinación de dos fuerzas: la centrípeta y la centrífuga, en cuanto compensa en la unidad de un solo Estado la pluralidad y la autonomía de varios. El origen de todo sistema federal está siempre en la Constitución.

La estructuración federal establece tres tipos de relaciones¹⁷: de subordinación, de coordinación, de participación. La relación de subordinación está expresada en lo que llamamos supremacía federal; la relación de coordinación delimita las competencias propias del Estado federal y de los Estados miembros; la relación de participación reconoce la colaboración de los Estados miembros en la formación de las decisiones del gobierno federal, que se institucionaliza estableciendo dentro del gobierno federal una Cámara de Senadores, cuyos miembros representan a esos Estados. El sistema bicameral expresa la forma federal de Estado¹⁸.

El Estado federal constituye pues una unidad y una diversidad: la centralización y la descentralización se complementan en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de tres tipos de relaciones:¹⁹

a) *Relaciones de coordinación*, que tienen lugar en la distribución territorial de las competencias entre la Federación y los Estados, y en la estructura bicameral del Parlamento federal. En la distribución de las competencias caben una serie de posibilidades: materias exclusivas de la Federación; materias exclusivas de los Estados miembros; materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los Estados-miembros, y en cuya ordenación caben varias posibilidades.

b) *Relaciones de supra y subordinación*, que afirman la supremacía del Poder federal, en manifestaciones como las siguientes:

- derecho de imponer sus decisiones a los Estados-miembros,
- poder de intervención en las organizaciones constitucionales de los Estados particulares (imponiendo ciertos principios e incluso ciertas formas a esta organización federal, tales como la inspiración democrática o comunista, la composición de los órganos, el ámbito del sufragio, la forma republicana, etc.);

16 BADÍA FERRANDO, Juan: *La democracia en transformación..* Tecnos, Madrid, 1974, p.p. 79-84

17 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*, T. I. Buenos Aires: Ediar, 1998, p. 86.

18Ibid, p. 88.

19 BADÍA FERRANDO, Juan: *La democracia...*, ob. cit. Tecnos, Madrid, 1974, p. 98.

- derecho de vigilancia y control sobre los Estados-miembros, sobre todo en relación con la ejecución de las leyes;
- primacía del derecho federal sobre el derecho de los Estados-miembros;
- poder de resolver los conflictos entre los Estados-miembros y los Estados federados o de éstos entre sí, a través de un órgano jurisdiccional (Tribunal Federal), en cuya formación puede intervenir el Estado federado.

c) *Relaciones de inordinación*, que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo.

En la organización del *poder constituyente federal*, además de la participación indirecta que supone la intervención generalmente admitida en el proceso legislativo, se asegura a los estados una participación directa en todos los actos que impliquen un cambio o reforma de la Constitución. El espíritu del federalismo implica que toda revisión constitucional sea aceptada por la mayoría absoluta de todos los miembros, y a veces por una mayoría cualificada.

En los Estados federales, la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con principios representativos distintos, hace posible, la representación, en una, de la Nación toda, considerada como un cuerpo único y homogéneo, y en la otra, de las autonomías de los Estados locales.

Elaborar un concepto válido para todos los Estados federales es prácticamente imposible. García Soriano²⁰ afirma que ya Kelsen en 1927 lo decía, al considerar que no existía una univocidad del concepto, a punto tal, que se ha llegado a registrar cerca de quinientos significados. Estamos ante un término que tiene una amplia variedad de acepciones y significados. No existe ninguna definición de federalismo que sea plenamente satisfactoria para todos. Ello se debe principalmente a las dificultades que suponen relacionar y contrastar las formulaciones teóricas con los datos extraídos del funcionamiento real y cotidiano de los sistemas y modelos federales.

20 GARCIA SORIANO, María Vicenta. “El principio del Estado federal en la República Federal Alemana” en FLORES JIMÉNEZ, FERNASNDO, GARCIA PECHUAN; MARIANO y otros *Alemania Unificada*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1997, p. 86.

De los diferentes intentos de definición²¹ llevados a cabo hasta el presente, y de sus concretas expresiones y realizaciones históricas y contemporáneas, se puede extraer una noción general según la cual el término federalismo se emplea para describir un modo de organización política que vincula a unidades distintas en un sistema global, permitiendo, a la vez, que cada una conserve su integridad política fundamental.

En el Estado federal existen dos niveles de poder: el poder central y los poderes regionales o locales que forman la federación. Estos poderes locales tienen autoridad formal sobre su territorio y población. La misma forma de distribuir el poder protege la existencia y la autoridad tanto del poder central como de los poderes locales.

Hay que identificar ciertos elementos que configuran al federalismo. Estos son:

- La presencia de una Constitución, que normalmente es rígida, y para cuya reforma, por regla general, deben participar los estados miembros de la Federación.
- El principio de autonomía es reconocido a los estados miembros, manifestado en la elaboración de sus propios textos constitucionales, los cuales deben ser acordes al marco de la Constitución federal.
- Los conflictos surgidos entre el Estado y los estados miembros deben ser zanjados por un órgano, normalmente jurisdiccional, el que también debe velar por la supremacía de la Constitución.
- La participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal, lo cual se concreta dentro del esquema bicameral del poder legislativo federal, en una Cámara de representación territorial.

21 FERNÁNDEZ SEGADO describe al Estado federal como “una formación estatal cuya esencia y particularidad se debe captar siempre, en cada caso concreto; afirmación hecha sobre la base de que se trata de un Estado cuya construcción es complicada y cambiante de acuerdo a las circunstancias históricas”. El Federalismo, para LÓPEZ ARANGUREN “es una forma de organización política en la cual las actividades del gobierno están divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central que los abarca a todos” Quizás la definición más explicativa del federalismo, sea la de GARCÍA PELAYO, al decir “que es un sujeto jurídico-político con un pueblo y territorio propio y con poder soberano, pues su autonomía es incondicionada y posee la competencia de las competencias. Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación supra e incoordinación de tal manera que todas ellas se complementan recíprocamente”.

- Las competencias deben ser repartidas entre el Estado federal y los estados miembros.
- La intervención federal, institución dirigida a proteger el Estado federal, en caso de violación a su integridad territorial, política y constitucional²².

Afirmar que “hay formas típicas según las cuales se debe organizar el federalismo”, como lo señala Friedrich, implica analizarlo como un proceso dinámico y no un proyecto estático.²³

Ejemplos nos sobran. Estados Unidos fue el primero que lo impuso como una necesidad para diferenciarlo de una Confederación y de otras formas de asociación de estados, como la unión real, que existían anteriormente.

El federalismo se extendió también en Europa entre estados independientes que deseaban unirse para alcanzar mayor potencia, sin perder sus formas específicas de gobierno. Así Suiza supero las guerras entre cantones, en la constitución de 1848, perfeccionada en 1874, y Alemania en 1871 logro la unidad que buscaban los distintos estados desde comienzos de siglo.

El federalismo vuelve a ser útil en otras situaciones, tales como la formación de Canadá en 1867 a partir de dos ex colonias federadas; en Australia en el año 1900, ya que el conjunto de sus estados dependía de Inglaterra. En el nacimiento de Austria en el año 1920, el federalismo fue útil para descentralizar un sistema unitario, tras la desaparición del Imperio austro-húngaro. En varios países latinoamericanos sirvió para consolidar sus respectivas organizaciones constitucionales.

En otros casos, posteriores y diferentes, como la India, Rusia o Sudáfrica, el sistema federal ha servido para organizar políticamente un Estado que presentaba grandes desigualdades en su población. La superficie de la India y todas sus complejidades conducen de forma natural al federalismo, pero en el caso de Rusia y Sudáfrica, que adoptaron el federalismo después de la caída del muro, en el primer caso, y del apartheid en el segundo, el federalismo les sirvió para la organización de la democracia, como forma de resolver la diversidad de los grupos nacionales que lo integran. El último ejemplo de transformación de estado unitario a federal en Europa, fue Bélgica con la aprobación de su constitución en el año 1993.

22 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El federalismo en Iberoamérica, I parte, en *Revista Iberoamericana de Administración pública*. N. 7, julio-diciembre, 2001, p. 19.

23 LA PERGOLA, Antonio. *Nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p.24 y sigtes.

El convencimiento de que estamos frente a un proceso nos permite entender el por qué de la existencia de tantas definiciones y la diversidad de experiencias federales, lo que impidió la construcción de una teoría universal sobre el federalismo. La certeza de que federalismo es a la vez estructura y proceso- dimensiones que deberían ir paralelas- es lo que posibilita que, frente a circunstancias históricas concretas, coyunturas determinadas, evolución de las formas de pensar, etc., haya una búsqueda de equilibrios variables basados en compromisos siempre renovados para solucionar el desencuentro de aquellas dos dimensiones.

Es necesario entonces, dejar sentado que el espíritu inicial del federalismo se halla todavía vigente, que lejos de desactualizarse, va encontrando nuevos fundamentos más allá de los que encontró en su origen, y que la dualidad de aspectos que presenta- en momentos aparece como un Estado unitario, y en otras como agrupación de entidades inferiores federadas que ayudan a conformar la voluntad federal- continúan posibilitando que el federalismo sea un camino institucional válido.

Lo que sí conviene destacar es que en cuanto idea o teoría acerca de la construcción del orden social y político, “la esencia de la Federación consiste en un grado y en una forma específica de descentralización”²⁴. Lo que determinará si un Estado es o no federal, no será el nombre que se dé, ni cómo surgió, sino el análisis de sus preceptos constitucionales, que deben asegurar a sus estados miembros autonomía constitucional. De allí que la primera condición para orientarse en una teoría constitucional del federalismo es la aproximación realista a la estructura políticas de las instituciones rechazando el nominalismo, la confusión entre el nombre y la realidad.

La participación en la legislación central, y en algunos supuestos de la ejecución central, se concreta en la conformación legislativa, a través de dos Cámaras, una de ellas que representa la voluntad popular (Cámara baja); y la otra la voluntad de los estados miembros (Cámara territorial), lo cual asegura la formación de la voluntad federal.

La Cámara territorial se hace entonces, necesaria para estructurar y permitir el funcionamiento del Estado federal ya que ella es el “instrumento adecuado para la realización de una de las categorías fundamentales del Estado federal, la cooperación, tanto entre el Estado central y las unidades de descentralización como de éstas entre sí”²⁵.

24 Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 193 p. 181.

25 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 1984p. 57

De todas formas, la principal advertencia que debe hacerse al estudiar el federalismo actual es la transformación que ha experimentado respecto al federalismo decimonónico, y “que puede significarse por el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo o de relaciones intergubernamentales²⁶. En todos los países federales, el paso del *laissez faire* y del liberalismo decimonónico a la democracia y al Estado social ha transformado profundamente los mecanismos institucionales del federalismo. Está fuera de duda que el federalismo que existe hoy en occidente se debe orientar hacia el de tipo cooperativo.

La descentralización de funciones y competencias político-estatales, afrontada desde tiempos muy lejanos gracias al principio federal, ha cobrado hoy gran fuerza e irá cobrando cada vez más en las sociedades democráticas modernas.²⁷

De ahí que el sistema federal se muestre propicio para vincular la democracia pluralista, en forma paralela con el respeto a los diversos grupos territoriales y sociales, ya que la descentralización en diversos grados es un instrumento realmente útil para amalgamar un sistema constitucional determinado.

Frente a la necesidad de que existan controles verticales al sistema constitucional, el federalismo se presenta como uno de ellos juntamente con la vigencia de los derechos humanos y el pluralismo.

No cabe discutir la bondad o virtualidad del modelo federal sin una concreta referencia a su marco histórico y sociológico, lo contrario sería ignorar que todo régimen político se condiciona decisivamente por la estructura social.

El principio de negociación es premisa informadora del federalismo; este principio es una de las herencias del liberalismo y proporciona la base para consolidar la compenetración de voluntades bajo el imperio de la libertad y dentro del mando de la costumbre y de la buena fe. Esto no implica, en modo alguno, que el federalismo como proceso y como organización política, sea válido para todas las situaciones. Más aún, pluralidad de factores -propios de las sociedades industriales en las que vivimos- traen consigo el fortalecimiento progresivo del Poder ejecutivo tanto en el marco de los Estados unitarios como de los federales. Respecto de las experiencias federales fuera de los Estados

26 AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico*. Madrid: Alianza Editorial, 2000, p.29.

27 KLAUS Schubert, “Federalismo. entre política y ciencia”, en *Revista de Estudios Políticos* N. 96, Madrid, 1997, p. 169.

Unidos, es dable destacar que al promediar este Siglo XX, el retroceso de la organización estatal federal aparece como un fenómeno prácticamente universal, con intensas modalidades de crisis en aquellos sistemas estatales que aún la conservan (debemos hacer notar aquí particularmente el caso argentino).

Sin perjuicio de lo expuesto, es bueno resaltar que existen todavía “puntos altos” del sistema federal, que hacen posible bregar por su mejoramiento y consolidación.

Así, podemos indicar que el federalismo, como principio de distribución del poder, es poco compatible con esquemas autoritarios o autocráticos. Ello porque quien es detentador exclusivo del poder, difícilmente soporta una coexistencia armónica con ámbitos de autonomía fuera del alcance de su dominación.

Además, las dosis de democracia y el pluralismo que requiere el sistema constitucional de hoy (si pretende sobrevivir a sus propias falencias y contradicciones), implican la necesidad de no seguir desconociendo que junto al pluralismo político y sindical, existen también modos de pluralismo lingüístico, social, cultural, territorial, etc.

Por ello, creemos que el federalismo ofrece bases sólidas para que la democracia pluralista se desarrolle paralelamente con el respeto a los grupos territoriales, debiendo considerarse cada vez más la viabilidad de la descentralización en diversos grados, como uno de los elementos más útiles para consolidar y revitalizar el sistema democrático.

III. LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO: DEL FEDERALISMO DUAL AL COOPERATIVO

El nombre de federalismo dual comienza a ser utilizado por Corwin en 1934, al analizar el sistema de la Constitución federal de Estados Unidos de 1787²⁸. Considera al mismo como un acuerdo entre los estados miembros de la Unión Americana, por el cual ellos mantienen su soberanía sobre una serie de cuestiones, delegando otras a un gobierno central o federal. Su consecuencia será la existencia de dos ámbitos de poder, exclusivos y recíprocamente limitados, con unos gobiernos respectivos situados en un plano de igualdad en cuanto igualmente soberanos. Este principio será

28 LOPEZ ARANGUREN, Eduardo. *El federalismo americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid: Instituto de Administración Local, 1987, p.37.

luego reafirmado por la Décima Enmienda al establecer una esfera reservada a la Unión y otra esfera privativa de los estados miembros. Esta manera de organizarse fue el resultado de la desconfianza inicial de unos estados que acababan de renunciar a su independencia con respecto a la Unión que acababa de surgir.

El fundamento del sistema americano está en el pensamiento de los Padres Fundadores, y especialmente en el de Jefferson, quien considera la necesidad de estructurar al estado en comunidades de menor tamaño dentro del mismo estado²⁹.

“Del mismo modo que Catón terminaba todos sus discursos con las palabras *Cartago delenda est*, todas mis consideraciones contienen un requerimiento: la división de los condados en distritos”³⁰. La referencia a Catón tenía el propósito de subrayar la idea de que, para Jefferson, la ausencia de una subdivisión del país constituía una amenaza vital para la existencia de la república. De igual manera que Roma no podía, según Catón, sentirse segura mientras existiese Cartago, la República, según Jefferson, carecería de fundamentos sólidos si no contaba con un sistema de distritos.

Podemos definir al federalismo dual como un modelo que básicamente consiste en la distribución del poder, con una tajante separación, producto del ordenamiento constitucional, entre los poderes del gobierno central y del gobierno estatal o regional; lo que convierte en fija e inmutable la distribución de los poderes. Estas relaciones entre el poder central y los poderes regionales están caracterizados por la independencia y la rivalidad³¹.

La crisis económica, las necesidades derivadas de la Segunda Guerra Mundial y las transformaciones de las colectividades públicas contribuirían notablemente al abandono del modelo de federalismo dual, que no se correspondía con las exigencias del *New Deal* y del intervencionismo económico y social.

En el siglo XIX la economía de mercado local existente y la escasa intervención de los poderes públicos en la sociedad permitían que la federación y los estados miembros actuaran de manera separada, con poco contacto entre ellos, gobernando cada uno en el ámbito de sus competencias, como por ejemplo, la federación actuaba sobre la moneda y el comercio internacional y los estados sobre la agricultura y el comercio interno de cada uno.

29 ARENDT, Hannah, *Sobre la Revolución* Madrid, Alianza Editorial, 2008.

30 En la carta de Jefferson a John Cartwright, 5 de junio de 1824.

31 LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo. “Modelo de relaciones entre poderes” en *Revista de Estudios Políticos*, N 104, abril / junio 1999, p. 13.

El desarrollo de la economía en el siglo XX- protagonismo de los monopolios, predominio del comercio internacional, crecimiento de las comunicaciones- obligó a terminar con el aislamiento de los poderes en el sistema federal e impulsó la colaboración para tratar estos nuevos y complejos problemas.

El fuerte incremento de las funciones del Estado, a raíz de las transformaciones experimentadas por el mismo, que de ser un Estado guardián del orden se ha convertido en un estado de actuación e intervención en la vida social y económica, ha incidido en el federalismo. Por eso Friedrich³² llega a la conclusión de que es una nueva forma de democracia la que ha modificado el concepto americano de federalismo.

La noción estática que implica el modelo de federalismo dual (que no permite ser reemplazada por una distribución de funciones y de relaciones entre poderes distintas acordes a las nuevas exigencias), llevó a reemplazarlo por el de una relación de cooperación.

Grodzins en 1966 formuló la teoría de las “funciones compartidas” como base de todo sistema federal, al decir que en todos los niveles de gobierno, la pauta dominante, es pues, el comportamiento³³. El principio de este modelo es que los poderes central, regional y municipal trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y competencias y, por tanto, poder.

Allí donde la Constitución tiende barreras insuperables a este desplazamiento de tareas, se ha formado, y en cierta manera fuera de la Constitución, un campo “gris” de desempeño de cometidos, común a la federación y a los estados federados, que se ha ampliado enormemente en los últimos años especialmente en los asuntos tocantes a la planificación suprarregional.

Pese a ello, no es lícito concluir sencillamente de esta evolución, que el orden federativo haya perdido hoy sus funciones. Únicamente se ha modificado fundamentalmente su modo de actuación, porque la cooperación, en el marco del Estado federal significa una cosa bien distinta en cada Estado y por tanto, la noción de federalismo cooperativo no es una categoría universal que quepa tomar

32 FRIEDRICH, Carl. *Gobierno constitucional y democracia*. Madrid, Colección Ciencias Políticas, 1975, p.p. 36-37.

33 LOPEZ ARANGUREN, Eduardo. *El federalismo Americano...*, ob. Cit., p.44.

como punto de referencia único y suficiente para caracterizar y explicar un determinado modo de actuación conjunta de los poderes territoriales³⁴.

Desde una perspectiva científica, el término federalismo cooperativo se utiliza para designar “la búsqueda y aplicación de una cooperación intergubernamental para alcanzar fines comunes, tanto en materia económica como social y cultural, a través de programas y de financiación conjuntos”.³⁵ Lo que domina es la idea de que los distintos niveles de poderes trabajan juntos en las mismas áreas, compartiendo funciones y poder, incorporando de manera formal y explícita al tercer nivel-municipal-, que quedaba excluido dentro del modelo de federalismo dual.

El gran cambio en esta nueva elaboración del federalismo es la consagración de un principio dinámico que responde a los cambios realizados en materia social, económica, cultural y política. En la base de esta nueva concepción, a diferencia del federalismo dual que significaba separación e independencia, encontramos colaboración e interdependencia.

Todo esto necesita de una coordinación de las autoridades políticas, lo cual no estaba inscrito en los textos constitucionales al momento en que fueron redactadas la mayoría de las constituciones federales, excepto bajo la perspectiva de la participación de los entes territoriales en el ejercicio del poder federal.

A medida que los cambios históricos iban produciendo modificaciones al desarrollo del federalismo, surgió el imperativo de una coordinación más extensa, coordinación que se deriva de las sujeciones constitucionales del federalismo dualista, en lo concerniente a un ámbito competencial propio y a otro concurrente entre la federación y los Estados miembros.

La cooperación es definida como “mancomunización de poderes, un régimen de atribución y ejercicio mancomunado de competencias, consistente en lo esencial en la participación de varias instancias estatales en un único mecanismo de decisión”³⁶.

La cooperación es la relación intergubernamental que permite a dos instancias públicas ejercer sus respectivas atribuciones de manera conjunta e interdependiente, a través de un único

34 SCHNEIDER, Hans. “El estado Federal Cooperativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, N.12, Madrid, año, p. 46. (traducción de José Almaraz)

35 CROISAT, Maurice. *El Federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona, 1995, p. 103.

36 RUBIO LLÓRENTE, Francisco “Federalismo Y Cooperación en La República Federal Alemana”, en *Revista de Estudios Políticos*, N.12, Madrid, 1987, p.306.

proceso de decisión. ³⁷El ejercicio mancomunado de sus atribuciones es lo que diferencia la cooperación de otros conceptos, porque en ellos las competencias se ejercen de manera alternativa, aunque recaigan sobre igual materia³⁸.

Las relaciones de cooperación intergubernamental de carácter vertical (federación-estados) existen como algo consustancial en todos los sistemas políticos descentralizados, aun en aquellos países que tradicionalmente responden a la idea de un federalismo dual.³⁹

La existencia de cooperación no excluye la oposición y el conflicto entre dos o más poderes. La manera de solucionarlo es a través de la negociación y la transigencia. Es preciso que la cooperación sea negociada, de lo contrario la cooperación sería caótica, y solamente cuando no pudiera llegarse a un acuerdo a través de la negociación, la justicia deberá resolver el conflicto entre los poderes.

Un Estado federal es, antes que nada, un Estado. Y como tal precisa llevar a cabo, de manera eficaz, una multiplicidad de funciones y tareas públicas. Ello requiere colaboración, cooperación y, dado el caso, coordinación entre todas las partes competentes para el cumplimiento de esas tareas. Porque por muy descentralizadas que éstas se encuentren, finalmente unas y otras se predicen respecto de unos mismos ciudadanos que viven en un territorio común, aunque dividido desde un punto de vista organizativo.

La cooperación (ágil, fluida e intensa) entre las distintas partes de un Estado territorialmente descentralizado, no sólo no está reñido con distribución (clara, precisa y nítida) de competencias entre todas ellas, sino que, más bien, esto último es un presupuesto necesario de lo primero. Porque sólo se encontrarán en condiciones óptimas de cooperar.

Con el federalismo cooperativo las autonomías estatales no se han perdido a favor de un centro soberano, sino que se ha producido un desplazamiento de los poderes de decisión de ambos niveles de gobierno, el federal y el estatal en beneficio de un mecanismo más complejo de negociación intergubernamental, lo que da como resultado una interdependencia y una coordinación voluntaria de las actividades de gobierno⁴⁰. En la actualidad no hay dos esferas de gobierno claramente separadas, donde cada una de ellas actúa independientemente de la otra sobre ámbitos

37 CROISAT, Maurice. El federalismo en las..., ob. Cit., p. 138.

38 DIAZ RICCI, Raúl. "La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrático" en *El Derecho*, 30 de noviembre de 2005.

39 SÁENZ ROYO, Eva. *Desmontando mitos sobre el estado autonómico*. Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 58.

40 GARCÍA SORIANO, María Vicenta. "El principio del Estado federal...", ob. cit., p.115

materiales perfectamente diferenciados. El gobierno central y las entidades miembros conforman un único mecanismo de gobierno, debiendo integrar cada esfera sus respectivas actuaciones en un esfuerzo compartido.⁴¹

Un análisis crítico obliga necesariamente a hacerse la siguiente pregunta ¿es ésta evolución del federalismo una superación de su realidad anterior, o, al contrario, indica su desaparición a través de la instauración informal de un orden unitario?

Para quienes creen esto último, el federalismo cooperativo rompió los principios de separación y autonomía dando origen a un modelo cercano a la centralización. Consideran la cooperación no creadora de autonomía sino creadora de interdependencia, porque produjo el desplazamiento del poder político hacia el gobierno central en algunas cuestiones: en la elaboración de las políticas públicas y en el poder de decisión federal, al amparo de antiguas instituciones y de un federalismo cada vez más formal. Concluyen que a falta de una reforma constitucional completa, se lo ha transformado en una fachada legal en vías de desaparición.

Por el contrario, para quienes creemos lo primero, vemos al federalismo cooperativo como un conjunto de medios utilizados, según modalidades distintas en cada realidad concreta, que responde a los cambios de nuestra época sin modificar la distribución constitucional de las competencias legislativas.

Avalamos esta opinión porque su desarrollo surgió a partir de, y paralelamente a la aparición del keynesianismo, del estado de bienestar y de las demás concepciones intervencionistas del Estado, como solución y respuesta a las exigencias del mismo. Se concretó a través de acuerdos entre gobiernos locales adoptando formas distintas, a partir de medidas legislativas y reglamentarias en todos los niveles de gobierno. De esta forma, en el interior de la estructura constitucional, se aplica una concepción intergubernamental de las políticas públicas, a pesar de la separación de los ámbitos de jurisdicción.

De lo dicho, podemos concluir que no hay ruptura sino avance de una dimensión implícita del federalismo, y que su dinámica se basa en interrelaciones, espontáneas o institucionalizadas, entre niveles de gobierno, en una interdependencia incrementada que permite a cada nivel de gobierno poner en funcionamiento sus distintos mecanismos. A la estructura gubernamental, fundada en

41 ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La planificación conjunta en el federalismo cooperativo”, en *Revista Jurídica de Navarra*, N. 5, enero/junio 1988, p. 40.

principios rigurosos y precisos, se deben agregar los procesos políticos de negociaciones y de acuerdos intergubernamentales.

En este sentido son importantes no los mecanismos jurídicos e institucionales (el Senado- que ya lo analizaremos detenidamente-) sino los mecanismos políticos, que son los que nos permiten medir la influencia real de las entidades federadas en la voluntad federal.

Las organizaciones intergubernamentales en EEUU o los lobbies por medio de las oficinas que los distintos estados tienen en Washington son utilizados como influencia real para defensa de intereses territoriales. Sus políticas se orientan a la defensa de los intereses estatales, frente a una cada vez mayor influencia de grupos de interés a favor de la uniformidad de las regulaciones, y por ende, a una mayor centralización de las competencias.

IV. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS

Distribuir o repartir y delimitar competencias con claridad y precisión es algo que en todo Estado territorialmente descentralizado corresponde realizar (al menos, en una primera etapa) a la Constitución federal. Por regla general, cuanto más nítida y exacta sea esa distribución competencial, aun asumiendo la dificultad que ello supone, en la medida en que la realidad es un continuum que no se deja fácilmente compartimentar, menos posibilidades habrá de que surja el conflicto o la disputa por la competencia, que tantas veces relega a un segundo plano el trascendental momento de la cooperación.

Ahora bien, aceptar la certeza de esta aseveración no nos puede hacer perder de vista que precisamente el hecho de que esas tareas se encuentren divididas entre diferentes actores políticos, con equivalente legitimación democrática, demanda no sólo un respeto escrupuloso de las respectivas competencias de cada uno de ellos por la otra parte, sino también, y como paso previo, una distribución o reparto de ellas tan claro como sea posible. Porque de lo contrario el conflicto estará asegurado.⁴²

42 ARROYO GIL, Antonio. *Reforma constitucional del federalismo alemán*. Institut d'Estudis Autònoms, Catalunya, 2009, p.140.

Una Constitución federal contiene una distribución de las competencias legislativas y reconoce una autonomía constitucional a las unidades federadas. La puesta en marcha del federalismo no depende exclusivamente de esa organización constitucional de poderes, sino que la autonomía y la interdependencia, que son las bases de un sistema federal, dependen también, de otras variables del sistema político, principalmente la administración y ejecución de las competencias legislativas, el sistema de partidos políticos, la distribución de las competencias tributarias, etc.

Uno de los problemas más importantes en el momento de construir los mecanismos de funcionamiento de un Estado federal ha sido la distribución de competencias entre el aparato federal y los miembros componentes de esa federación. El Estado federal entraña, como elemento indispensable, un reparto de poder político administrativo entre los diversos centros de poder, lo que se traduce en la articulación de un sistema de distribución de competencias, lo que implica llenar de contenido la autonomía de los estados miembros. No hay un verdadero Estado federal, si la competencia federal es ilimitada.⁴³

Técnicas de distribución de competencias.

Existen distintas técnicas en los Estados federales para abordar la problemática de la distribución de competencias entre las distintas entidades territoriales.

La técnica más característica del Estado federal es la que se denomina “sistema de lista”. Cuando existe un reparto de competencias administrativas o legislativas entre el centro y los entes autónomos, se produce generalmente sobre la base de una enumeración de materias que pueden atribuirse al uno o al otro con asignación de las competencias no enumeradas al titular de los poderes residuales. El recurso al listado de materias ha sufrido una gran evolución con el transcurso del tiempo.⁴⁴

IV. 1- Distribución de competencias duales

En las primeras constituciones federales, y especialmente en la de Estados Unidos, (la excepción la constituye Canadá) lo común es la existencia de una lista única en la que se recogen las competencias que asume la Federación, la cual se beneficia de una competencia de atribución, que generalmente comprende las materias de interés nacional: las relaciones internacionales, la guerra y

43 DURAND, Charles. “El Estado federal en el derecho positivo” en Berger G, Chevallier J. J. y otros, *Federalismo y Federalismo Europeo*, Madrid: Tecnos, 1965, p. 186.

44 PIZZORUSSO, Alessandro, *Curso de Derecho Comparado*. Barcelona, Ariel, 1987. P. 109.

la defensa nacional. Pero también las atribuciones necesarias para la instauración de un mercado común interno, los pesos y medidas, la moneda, los medios de transportes, el comercio interestatal, los correos, etc.

Las atribuciones otorgadas a los poderes federales son más bien pocas, lo cual se explica porque la competencia federal era la excepción. Con el tiempo esta regla se iría moldeando a través de lo que se denomina “poderes implícitos” (implied powers).

En lo que respecta a la competencia de los estados miembros, les corresponden todos aquellos no expresamente encomendados al poder federal, es decir, que las materias no enumeradas pertenecen a la competencia exclusiva de las autoridades federadas, titulares de una competencia de pleno derecho o incluso residual. El dualismo de esta distribución puede quedar matizado por la existencia de un ámbito de competencias compartidas o concurrentes, lo que posibilita un ámbito abierto a las intervenciones de los dos niveles de gobierno, ejemplo típico es el de cobrar impuestos o realizar inversiones para el bienestar general.⁴⁵

En lo referente al reparto competencial, Argentina y otros países se inspiraron en el modelo norteamericano, pero tienen diferencias sustanciales en cuanto la diversidad de sus respectivos sistemas jurídicos: de common law el americano; de tradición continental los otros. En la tradición continental, la legislación, en su mayoría, está contenida en los códigos y leyes. En la tradición anglosajona, el juez tiene un papel fundamental en la creación del derecho, lo que quedó manifestado en los textos constitucionales, al atribuirse a los estados miembros en los Estados Unidos, la potestad de cada uno de ellos de legislar en materia civil y penal. En los países de tradición continental, esta potestad legislativa quedó expresamente prohibida a los componentes de la federación, al ser potestad del Congreso de la Nación.

En ese ámbito, la pauta dominante ha sido la progresiva asunción competencial por parte del gobierno federal, tendiéndose claramente hacia la unificación, ya que la diversidad de las normas del derecho privado llegó a ser incómoda en el progreso de las relaciones económicas. Lo mismo sucedió cuando surgió la legislación social, ya que su diversidad operó muchas veces como un obstáculo.⁴⁶

45 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “El federalismo en Iberoamérica”, 2 parte, en *Revista Iberoamericana de Administración pública*, N. 8, enero- junio 2002, p.12.

46 DURAND, Charles, “El estado federal...”, ob. Cit., p.193.

En los sistemas federales posteriores se optaría por establecer varias listas de materias en las que se contemplaban las competencias asumidas por la federación y por los estados miembros (ejemplos son la Constitución del Reich alemán de 1919; la Constitución federal de Austria, etc.)

La gran evolución que han ido sufriendo las normas constitucionales ordenadoras de la distribución de competencias- valga como ejemplo, el sistema americano- demuestra una pauta que debe tenerse presente: la distribución de competencias no tiene que verse como algo estático, sino que hay que verla adaptada de una manera dinámica a las respectivas exigencias de tiempo y lugar, para que pueda seguir siendo desarrollada.

El modelo de federalismo manifestado originariamente en Estados Unidos, no sólo adoptó el principio del federalismo residual, sino también, la opción a favor de una distribución horizontal de competencias, en virtud de la cual la competencia sobre una determinada materia abarca la totalidad de funciones sobre la misma, no produciéndose por lo general un reparto vertical que posibilite la diferenciación de materias y funciones en el reparto competencial. Entre los distintos sistemas de prestación de servicios y, en general, de ejercicio de la función ejecutiva por los miembros de un Estado federal, rige un sistema de acuerdo a través del cual, el gobierno central y los entes descentralizados mantienen su propia administración, con funcionarios propios, independientes unos de otros y subordinados a sus respectivos gobiernos, correspondiendo a cada administración la ejecución inmediata de la legislación sobre aquellos ámbitos materiales respecto de los que es competente. Este dualismo administrativo se desprende del dualismo de los niveles de gobierno. Los inconvenientes que suscita este sistema quedan reflejados en las posibilidades de duplicación, de doble función y de elevados costes⁴⁷.

IV. 2- Distribución de las competencias en el federalismo de ejecución o de administración delegada

Frente a esta administración dualista encontramos lo que la doctrina denomina administración delegada o federalismo de ejecución, cuya ejemplificación la encontramos en el artículo 83 de la Ley Fundamental alemana: “Los Lander ejecutarán las leyes federales como asunto propio de cada uno, en cuanto la presente Ley fundamental no disponga otra cosa”⁴⁸.

47 CROISAT, Maurice. *El Federalismo en...*, ob. Cit., p.78.

48 STORINI, Claudia y MARTINEZ Rubén. “La distribución de competencias entre la Federación y los Estados federados” en Flores Jiménez, Fernando, García Pechuán, Mariano y otros. *Alemania Unificada*, Ob.cit.,p. 206, cita el artículo 83 de la Ley fundamental alemana, con el que se inicia el capítulo VIII, “De la Ejecución de las leyes federales y de la Administración federal”.

Gracias a la administración delegada, las autoridades federadas se benefician de un sistema de recursos en sus relaciones con el gobierno federal para la aplicación de políticas o programas nacionales⁴⁹, situación que lleva a una estrecha relación entre los que deciden y los ejecutores.

En la actualidad queda fuera de duda la mayor eficacia y funcionalidad del federalismo de ejecución, ya que en este ámbito de ejecución del derecho federal se impone un abandono de los viejos postulados del federalismo dual, cuya consecuencia fue la adopción de la distribución horizontal de competencias todavía muy presente en la actualidad en los sistemas federales latinoamericanos (Argentina, Méjico, Brasil y Venezuela).

No podemos dejar de mencionar antes de concluir con este título, lo relativo al reparto de los recursos financieros y su utilización, ya que en nuestros días, es la primera variable para medir la autonomía y la independencia política. En su origen, ese reparto obedecía a un principio simple: permitir a cada gobierno hacer frente a sus obligaciones constitucionales. En la actualidad, los aspectos financieros orientan la evolución hacia el federalismo cooperativo a partir de la integración de las finanzas públicas en la búsqueda de la estabilidad económica, del bienestar social, de la redistribución territorial y de la adopción de políticas públicas comunes.

El siglo XX y fundamentalmente el período posterior que se inicia después de la segunda guerra han modificado el federalismo financiero de antaño, con miras a lograr un equilibrio entre integración y diversidades financieras, a través de mecanismos que permitan entenderse a los distintos niveles de poderes con la prioridad de objetivos financieros, económicos y sociales, así como la aparición de varias maneras de coordinación para beneficiar una distribución más equitativa.

El “estancamiento de las esferas de competencia ha disminuido en beneficio de la gestión común, la autonomía en beneficio de la interdependencia que orienta la dinámica del federalismo”, posición que nos abre “la vía a lo que se denomina intergubernamentalización o el federalismo cooperativo”, lo que posibilita “situar el ejercicio de las competencias jurídicas, de los equilibrios existentes, desde una nueva perspectiva”⁵⁰.

En definitiva, mientras que en el pasado la actuación separada de la federación y de los estados miembros era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambos niveles de gobierno para hacer frente a las tareas complejas de las instituciones públicas. Al estar el

49 NOHLEN Dieter. “Sistema Federal y Sistema De Partidos Políticos. Algunas anotaciones sobre el desarrollo del Federalismo en la República Federal de Alemania” en *Revista de Estudios Políticos*, N.4, Madrid.

50 CROISAT, Maurice. *El Federalismo en...*, ob. Cit., p.91.

poder dividido entre las dos instancias, su ejercicio eficaz requiere a menudo el intercambio de información, el apoyo de unas instituciones a otras e incluso la participación de ambas en la realización de tareas comunes.

IV. 3- La técnica de la planificación conjunta

El aporte hecho, tanto desde la doctrina como desde el ordenamiento constitucional en Alemania, para materializar la actuación conjunta de los distintos niveles de poder en un Estado federal a través de lo que Alberti Rovira denomina la “planificación”⁵¹, merece ser destacado, como uno de los métodos más idóneos de llegar a una eficacia y racionalidad en la actuación pública sobre sectores que están íntimamente relacionados y que muchas veces tienen intereses y objetivos opuestos. Los temas relativos a sanidad, educación, transportes, protección del medio ambiente, vivienda, etc. se presentan como ineludibles dentro del campo que implica la planificación conjunta, ya que son de interés común y de responsabilidad compartida. Aunque el problema se presenta desvinculado en sentido estricto de la cuestión competencial, porque desde esa perspectiva la Constitución se encarga de establecer la competencia de cada esfera y ordenar sus funciones sobre cada materia y la actuación que le corresponde a cada nivel. De lo que se trata es de establecer “métodos de trabajo” dentro de cada temática en particular para lograr una concertación a fin de encauzar las actuaciones que le correspondan a cada instancia de poder. Esta planificación puede llevarse a cabo en el momento anterior a las tomas de decisiones competenciales y a las actuaciones que de ella deriven.

Cuando la planificación se realiza de acuerdo a lo arriba mencionado estamos en presencia de fórmulas “espontáneas” perfectamente válidas en la medida en que no afecten el régimen de competencias que el ordenamiento constitucional establece. Sin embargo, la experiencia alemana demostró la ventaja de que la planificación se institucionalice, y que la institucionalización alcance jerarquía constitucional, para que de esa manera se convierta en jurídicamente relevante, al poder exigir a las partes llevar a cabo obligatoriamente los compromisos que se adquieran, según lo receptó la reforma constitucional alemana de 1967-69 respecto a algunas materias.

Lo que la planificación institucionalizada debe establecer son las etapas de preparación, formación y formalización de aquellos planes conjuntos, para arribar a un parámetro común de actuación. En lo que respecta a las etapas posteriores, es decir al desarrollo y ejecución de los proyectos, seguirá acorde al régimen común de distribución de poderes.

51 ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La planificación conjunta...”, ob. Cit., p.38 y sigs.

Se podrían sintetizar los rasgos básicos de un modelo de planificación dentro de un federalismo de cooperación, afirma Alberti Rovira⁵² a los siguientes: a) establecer un “modelo general de actuación” cooperativa para los distintos sectores de la actividad pública con una suficiente flexibilidad para las partes a los efectos de poder llevarlas a cabo. Este modelo debería ser institucionalizado con rango constitucional, b) instrumentar la planificación conjunta a través de la concertación entre los distintos niveles de poder a fin de establecer los objetivos a alcanzar y la manera para lograrlos, a través de “planes marcos conjuntos”, los cuales deben realizarse a través de órganos mixtos y c) las instancias que son materialmente competentes tienen que, una vez aprobados los planes marco, desarrollarlos y ejecutarlos; siendo la financiación de los mismos responsabilidad compartida de los distintos niveles de poder.

El potenciar una recíproca cooperación entre los distintos entes territoriales, caminando por la senda de un federalismo de cooperación y redistribuyendo las competencias con la vista puesta en la mayor eficacia en la prestación de servicios al ciudadano- puesto que en definitiva a eso apunta esta nueva concepción de federalismo- exige tener siempre presente el principio de subsidiariedad.

V. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La capacidad de respuesta política no debe plantearse sólo en el marco de las cuestiones teórico-democráticas. En un sentido más estrecho, más funcional, la capacidad de respuesta debe aplicarse al servicio de prestaciones estatales o públicas, y debe aplicarse desde el marco concreto de sus contenidos y resultados. Desde este punto de vista, aparecen como complementarios los principios federal y de subsidiariedad.

La ubicación del principio de subsidiariedad al finalizar este capítulo de análisis general del federalismo, responde a la idea de ver al federalismo de cooperación como “función facilitadora de la gestión descentralizada, lo que no es sino una aplicación del principio de subsidiariedad para la democratización de las relaciones de poder”⁵³.

En atención a la distribución de competencias, el Estado federal se ha puesto en conexión con el principio de subsidiariedad, principio organizativo básico del orden federal por la trascendencia y actualidad alcanzada tanto en los medios políticos como doctrinales. Refuerza también el principio

52 ALBERTI ROVIRA, Enoch, “La planificación conjunta...”, ob. Cit., p.51.

53 DIAZ RICCI, Raúl. “La cooperación...”,ob. Cit., p.2

de subsidiariedad la idea federalista, al otorgar sobre sus enunciados “la conservación de las responsabilidades públicas en el escalón de poder político más próximo a los ciudadanos, de modo que éstos retienen en una relación de proximidad el ejercicio de los poderes delegados a las autoridades públicas representativas”⁵⁴.

La historia de este principio se remite a la Grecia clásica, descubriendo en Aristóteles a uno de sus formuladores. El pensamiento cristiano, con Santo Tomás de Aquino ahondó en este principio de organización de la sociedad. En la modernidad fue Althusius, y más tarde pensadores liberales como Locke, Tocqueville, Mill quienes abordaron en sus escritos conceptos muy próximos a la subsidiariedad⁵⁵. En el siglo XX, Pío XI, en su Encíclica *Quadragesimo Anno*⁵⁶ contribuyó de manera significativa a la formulación explícita de este principio. Sus ideas básicas son las siguientes:

- No se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo.
- Sería injusto y perjudicial al orden social sacar a las comunidades inferiores lo que ellas pueden hacer para otorgárselas a la sociedad mayor.

La autoridad del Estado debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social pero no destruirlos y absorberlos.

Se contiene aquí todo un programa de organización de la sociedad en su más amplia acepción, según el cual las comunidades superiores deben limitar su actuación a todas aquellas actividades que sobrepasan las posibilidades de las colectividades inferiores. La organización política de la sociedad, fundamentada en el reconocimiento del principio de subsidiariedad, implica por una parte un límite o una prohibición a la intervención del nivel superior siempre y cuando el nivel inferior, el más próximo al individuo, pueda actuar satisfactoriamente; por otra parte, implica una obligación o un deber de intervención por parte del nivel superior respecto de los niveles inferiores cuando éstos se muestran incapaces o desbordados por la tarea a realizar.

Las formulaciones del principio son múltiples. Se aplica a las relaciones del individuo y la sociedad, a las relaciones entre la sociedad y las instituciones y a la distribución de las competencias

54 BANDRÉS, José Manuel. *El principio de subsidiariedad y la administración local*. Madrid, Marcial Pons, 1999. p.16.

55 Ibid, p.13.

56 *Encíclica Quadragesimo Anno* de Pío XI (1931) Buenos Aires: Ed. Paulinas, 5 reimp. 1998, p. 46-47.

en la escala institucional⁵⁷. La subsidiariedad aplicada a la descentralización implica la reforma de ésta⁵⁸, al significar la evolución del reparto competencial descendente hacia uno que va de abajo hacia arriba, en la formación del Estado federal, que resulta de la integración de una diversidad de entidades territoriales⁵⁹.

El término subsidiariedad hace referencia, por una parte, a la idea de sustitución y supletoriedad y, por otra parte, hace referencia también a la idea de auxilio y ayuda⁶⁰. En un primer sentido indica que se está ante un mecanismo de sustitución de un grupo social por otro más apto para llevar a cabo la realización de determinadas tareas, lo que implica sustitución de un grupo por otro en el ejercicio de las competencias, al cederlas a una instancia mas idónea para ejecutarlas de manera eficaz. En segundo lugar, es tenida como auxilio y ayuda, en cuanto procedimiento encaminado al reforzamiento de la comunidad inferior.

El principio de subsidiariedad, por otra parte, sugiere y da lugar a distintas concepciones en lo que a reparto de poder se refiere entre los distintos niveles existentes. De acuerdo a esto tiene dos importantes funciones en términos de competencia, una función de atribución, por un lado; y una función de ejercicio y acomodación de dichas competencias, por el otro. El principio de subsidiariedad en la relación federal, tiene una aplicación fundamental desde que cada Estado miembro mantiene su individualidad y su personalidad jurídica y política junto con todas las atribuciones que hacen a la gestión de sus propios asuntos⁶¹.

Función subsidiaria que entraña, la noción política de la división de competencias por la que se asigna, a las diversas comunidades intermedias y al Estado, sus funciones respectivas y la órbita de su acción.

El criterio de subsidiariedad debe combinarse con el principio de proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas para la selección del mejor ámbito de decisión en la

57 ORTEGA, Luis. "Autonomía local y subsidiariedad europea" en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 1996*, dir. TOMAS FONT Y LLOVET, Madrid: Marcial Pons, 1997, p.603.

58 CALONGE Antonio, GARCIA J. Antonio y GONZALEZ Teodosio, *Autonomía y Municipios*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1995, p. 29.

59 RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *Estudios de Derecho Local*. Madrid: Montecorvo S.A., 1997, p. 84

60 BARRA, Rodolfo C., "Cogestión administrativa y Auto Administración" en *Revista Universitas*, Buenos Aires (abril-junio) 1974, n. 33, pp 28-31.

61 BARNES VAZQUEZ, Javier "Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución" en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 1997*, dir. T. FONT Y LLOVET, Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 56.

dimensión territorial. Es incompatible con una administración centralizada, porque supone la actuación de entes distintos, capaces y eficaces según el nivel de posibilidades de su intervención⁶².

En cuanto función atributiva es un importante principio rector en el proceso de reparto de competencias, al mostrar al constituyente las materias que deben corresponder a una u otra esfera o nivel de poder y decisión. Pero también puede actuar como mecanismo de regulación de las competencias ya atribuidas, orientando el ejercicio de las mismas.

La subsidiariedad, en cuanto principio organizativo sobre el que opera el modelo federalista, proclama que en la distribución y en el ejercicio del poder debe primar siempre la dimensión y la esfera más cercana al ciudadano, atribuyéndole el máximo de competencias posibles⁶³.

Su fundamento radica en que el comportamiento cívico del ciudadano, su actuación responsable y creativa está en relación directa con la cercanía del poder para poder participar e influir en las tomas de decisiones, al establecer de forma general que lo que en una comunidad puede adecuadamente ser realizado por los responsables de un nivel próximo no debe transferirse a otro más lejano. La comunidad inferior debe conservar para sí todas las competencias y poderes que ella es capaz de ejercer, transfiriendo todo lo demás a la colectividad superior, que actuaría subsidiariamente. Aparece, entonces, la subsidiariedad federal como el resguardo de la diversidad y acota los efectos unitivos de la solidaridad reduciéndolos a los temas en los que cada comunidad particular sea por sí misma incapaz de alcanzar los fines propuestos en todo lo concerniente a la coordinación necesaria para alcanzar el bienestar general⁶⁴.

Lo que debe quedar claro es que la subsidiariedad se manifiesta desde dos perspectivas, una negativa y otra positiva. La primera, se manifiesta como el límite a la intervención del Estado al reconocer a los otros entes estatales su autoridad y su autogobierno, ayudándolos cuando no son capaces por sí mismos de cumplir sus cometidos. La segunda, aparece como justificación de la

62 D'OLIVEIRA MARTINS, Margarita. "El principio de subsidiariedad y la organización administrativa", en *Documentación Administrativa*, n., 257-258 (mayo-diciembre) 2000, p. 80.

63 BANDRÉS, José Manuel. *El principio de subsidiariedad...*, ob.cit. p. 17.

64 BARRERA BUTELER, Guillermo. *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p.53.

intromisión pública, cuando la ayuda estatal se encuentra autorizada a través del derecho de intervención en vista al interés general⁶⁵.

Refiriéndose al principio de subsidiariedad afirma Pedro Frías⁶⁶ que el “Estado es un vértice de condensación de relaciones sociales, un centro de convergencias. El federalismo es, precisamente, un modelo de organización de esa convergencias, asegurada jerárquicamente: una aplicación más drástica del principio de subsidiariedad, por el cual el Estado federal debe inclinarse ante las decisiones de otros órganos que no lo necesitan en su competencia propia”. Se puede afirmar, entonces, que una progresiva positivización del principio ayudará a una mayor concreción y claridad.

VI. EL FEDERALISMO EN ARGENTINA

Desde 1853 el federalismo argentino, es en el texto constitucional, la tan conocida fórmula de la unidad federativa o federación unitaria, destinada a mantener el equilibrio entre las autoridades centrales y los grupos autónomos⁶⁷.

Al dictarse esta Constitución se fijaron las reglas a las que debían ajustar su comportamiento las dos fuerzas, en sus relaciones permanentes futuras.⁶⁸ Y en este juego de relaciones existía una clara idea de unidad política, a diferencia del federalismo norteamericano que partía de la unión de Estados independientes.

El federalismo argentino nació signado por la impronta nacional. Este sentido es el que permitió elaborar una fórmula conciliadora y superadora de los intereses diversos de Nación y Provincias. Es un federalismo que desde sus comienzos “se muestra permeable a armonizar las variables que pudieran suscitarse en las relaciones entre Nación, provincias y municipios” (...) “el hallazgo de una fórmula de conciliación de intereses provincianos y porteños”⁶⁹.

65 BARNES VAZQUEZ, Javier. *La Comunidad europea, la instancia regional y la organización administrativa de los estados miembros*. Madrid: Civitas, 1993, p. 510.

66 FRIAS, Pedro. *La provincia argentina, derecho público provincial, realidad y proyecto federal*. Córdoba: Edic. del autor, 1976, p. 31.

67 PEREZ GUILHOU, Dardo. “Nación y provincias. Sus competencias” en PEREZ GUILHOU, Dardo y otros. *Atribuciones del Congreso Argentino*. Buenos Aires: Depalma, 1986, p. 85.

68 ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Tucumán: Top Graph, 2002, p.68.

69 CASTORINA DE TARQUINI, María C. “El Federalismo” en PEREZ GUILHOU, Dardo y otros. *Derecho Público Provincial*. T. I, Buenos Aires: Depalma, 1990, p.176.

La Nación, como sujeto colectivo y abarcador de las distintas comunidades federales, se expresa en la relación federal a través del gobierno federal, cuyos órganos están establecidos y regulados en la Constitución.

Hablar de una relación federal supone ciertos elementos constitutivos (distintas comunidades, intención de vivir en común, pero preservando la identidad y autonomía de cada una de ellas) y ciertos principios básicos (solidaridad, subsidiariedad y participación), para lo cual deben existir necesariamente instrumentos que permitan lograr esos fines, haciendo efectivos dichos principios.

Los rasgos que, en general identifican al sistema federal, y que permiten el cumplimiento de lo arriba enunciado son:

- La existencia de una Constitución rígida, lo que implica participación de los estados miembros en su reforma. El artículo 30 de la Constitución establece que el Congreso debe declarar la necesidad de la reforma con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros. Producida la declaración por el Congreso acerca de su conveniencia, se ha de efectuar por una Convención convocada al efecto.

- El reconocimiento a los estados miembros del principio de autonomía, establecido en el artículo 123 de la Constitución dispone que “cada provincia dicte su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. La autonomía constituyente de las provincias está limitada por el artículo 5º, referido al respeto al sistema representativo republicano, a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional, al aseguramiento de la administración de justicia, a la garantía del régimen municipal y a la impartición de la educación primaria.

- La presencia de un órgano encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los estados miembros, y de salvaguardar la primacía de la Constitución federal, acogida en el artículo 31, a través de un sistema de control de constitucionalidad difuso, pudiendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación intervenir por apelación de acuerdo con lo previsto en las normas procesales.

- La participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, a través de la existencia de una Cámara de los Estados, prevista en el artículo 44, al

establecer una Cámara de Senadores , donde se establece el principio igualitario, que en la Constitución del 53 se plasmó en dos senadores por provincia, elegidos por las legislaturas provinciales.(La Reforma de 1994 elevó a tres el número de senadores, siendo la elección por sufragio universal directo, otorgando dos senadores por la mayoría y uno a la primera minoría)

– La distribución constitucional de competencias entre la Nación y las provincias, en el artículo 121 de la Constitución reformada, al igual que en la del 53, establece que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”. El modelo distributivo competencial es el del federalismo residual.

– La compensación financiera, para lo cual la Constitución del 53 estableció la garantía federal de la autonomía económica en los incisos 8 y 16 del artículo 67 de la Constitución del 53 (y que después de la Reforma de 1994 equivale al artículo 75 y sus incisos 9 y 18).

Siguiendo la línea de lo dispuesto estableció una separación de fuentes tributarias entre Nación y provincias, en virtud de lo cual los impuestos directos correspondían a las provincias, y sólo excepcionalmente, cuando las condiciones determinadas por el inciso 2 del artículo 67 (cuando el Congreso declare su imposición por tiempo determinado en razón de que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exija) las podía imponer la Nación.

– La intervención federal, que el artículo 6º de la Constitución dispone, para “garantir la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones extranjeras, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”.

Por distintos motivos este federalismo de conciliación se comportó de manera distinta al descrito en el texto constitucional. Desde sus inicios se plantearon las cosas en término de rivalidad, al partir del supuesto tajante de la separación entre Nación y Provincias, que desembocó en la ausencia de colaboración entre los gobiernos; caracterizándose la relación de los poderes por la tensión. Dicha tensión convirtió al federalismo de convergencia, en “fuente de divergencias”⁷⁰.

70 CASTORINA DE TARQUINI, María C. “El Federalismo..., ob. cit., p. 184.

Al desborde del federalismo señalado, hay que agregarle la absorción que lenta pero inexorablemente se ha ido operando por parte del Ejecutivo, más allá de lo previsto por la Constitución, y que concluyó en un acrecentamiento del poder presidencial, y del achicamiento y debilitamiento del Poder legislativo. Si bien en el diseño de nuestra Constitución el Poder Legislativo fue un poder más débil que el Ejecutivo, las vivencias históricas agudizaron esas diferencias.

El acrecentamiento del poder presidencial se manifestó también en políticas hegemónicas centrales, negando en muchos casos la participación de las provincias en la conducción nacional, pero también se manifestó de manera inversa, por la falta de defensa de las provincias de un genuino sistema federal.

Ante el acrecentamiento del poder presidencial manifestado en políticas hegemónicas centrales que en muchos casos niegan la participación de las provincias en la conducción, se hizo evidente la falta de defensa - por parte de las provincias- de un auténtico sistema federal.

Pérez Hualde ⁷¹considerando el concepto político de que “ un régimen es federal cuando una constitución divide el poder político entre un gobierno central y varios gobiernos locales dando a cada uno importantes funciones “ , se pregunta si los pueblos de las provincias argentinas desean realmente la forma federal que establece el artículo 1 de la Constitución Nacional , si la distribución territorial del poder que implica y significa un régimen de Estado federal realmente tiene el respaldo de los pueblos de las provincias .

Surgen entonces los interrogantes: ¿Existe una vocación federal en las provincias o es sólo una actitud declamatoria y la invocación de una fórmula para agitar banderas y reclamos locales? ¿Las provincias quieren en verdad ejercer los derechos y cumplir los compromisos ínsitos en un régimen federal?

Observamos en las dirigencias provinciales una clara y decisiva ausencia de vocación federal que se debe a la falta de un consenso genuino de sus pueblos porque ignoran las virtudes de esta forma de distribución territorial del poder.

No es razonable pensar que los decisivos y contundentes avances que en estos últimos años ha dado el poder central sobre las provincias se deban a una política coherente y organizada contra los intereses provinciales y que éstas sean las víctimas indefensas de ese poder avasallador. Es bien

71 PEREZ HUALDE, Alejandro “La reforma constitucional de 1994 y la falta de vocación federal de las provincias” *LA LEY* 2010-A, 1177.

sabido que en política de estado, a los espacios abandonados los ocupan rápidamente los interesados en ellos. Hemos visto como cada espacio del que las dirigencias provinciales se han desentendido o han cedido ha sido llenado por el avance del centralismo. Cada vez que las provincias han priorizado intereses partidarios o económicos locales coyunturales, el poder central ha plantado su hegemonía. No hay duda: todo espacio que el poder provincial abandona es ocupado por el poder central.

En el concepto dirigencias provinciales se engloba no sólo a los gobernantes sino también a los partidos políticos, gremios, organizaciones empresarias, religiosas, culturales, sociales, deportivas, mediáticas, etc. Aun los movimientos estudiantiles reconocen alineamientos cuya cabeza se encuentra en Buenos Aires desde donde se ejerce la conducción.

Las provincias no muestran vocación federal porque sus dirigencias no demandan el ejercicio participado del poder nacional. Esto se ve en el desequilibrio, que en perjuicio del interior, muestra la legislación vigente en temas que están estrechamente ligados al balance de fuerzas y poderes que debería implicar nuestro sistema de distribución territorial. Este desbalance no habría sido posible sin la colaboración activa de la mayoría de las dirigencias provinciales.

Debemos agregar también como factores de debilitamiento del sistema, por un lado, al abuso registrado en materia de intervenciones federales; y por otro, a los gobiernos de facto, que durante mucho tiempo han interrumpido la legalidad constitucional. Ambas realidades por su mismo carácter son centralizantes. Esta progresiva centralización de nuestro federalismo se debe a que “algunos rasgos de nuestro sistema institucional contribuyeron a que ello ocurriera, como el carácter hegemónico de nuestro modelo presidencialista, el carácter nacional de los principales partidos políticos y el frecuente recurrir a medidas de emergencia como el estado de sitio y la antes mencionada intervención federal, rasgos a los que contribuyeron -aun más- las reiteradas emergencias en lo económico social”.⁷²

Y es allí, en esos retrocesos, en donde se percibe que jamás alguno de ellos fue posible sin la colaboración y acompañamiento mayoritario de esa suma de provincias fragmentadas y de sus representantes ocasionales, para quienes es más fácil lograr la comprensión popular hacia su lealtad partidaria nacional que a los intereses de su provincia en los casos en que éstos claramente no coinciden⁷³.

72 DALLA VIA, Alberto, “Actualidad del federalismo argentino” en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/6.pdf>.

73 PEREZ HUALDE, Alejandro. La reforma constitucional de 1994 y la falta de vocación federal de las provincias...”,ob.cit.

Ya Linares Quintana señaló que se operó en el país “la indebida penetración del gobierno federal en el reducto institucional de la autonomía provincial”⁷⁴, a lo que otros autores se sumaron destacando cómo el ordenamiento jurídico es superado y sobrepasado por la realidad.

En los últimos años, tanto el sistema federal argentino como el de otros países de América Latina, han iniciado un proceso de reversión, en la opinión de algunos, de su tendencia centralizadora que da la impresión de tener como meta un modelo de cooperación en las relaciones entre los poderes de los distintos niveles territoriales, en sintonía con la que pueda ser considerada como pauta tendencial dominante del federalismo de nuestro tiempo. En todo caso, el proceso iniciado, no sin patentes contradicciones en algunos supuestos, marcha a un ritmo lento y su futuro suscita aún varias incógnitas.

En la dinámica de nuestro federalismo, Pedro Frías ha sido, siguiendo las pautas que la doctrina y la legislación comparada fueron incorporando en materia de federalismo, el introductor de una imagen atrayente: la del federalismo concertado.

A partir de 1958 comienza un federalismo de negociación, que una década después entra en el ciclo de la concertación. Se trata del arreglo interjurisdiccional de numerosas cuestiones para viabilizar un federalismo posible en el cual, sin cambiar el esquema de la Constitución, las convergencias se tratan de alcanzar con base contractual⁷⁵. Desde esta perspectiva, el federalismo debe ser contemplado por encima de la Constitución formal, pero a la vez compatible con su espíritu, como una manera y una técnica de encarar los problemas que se refieren al reparto de competencias, a las cuales se las considera concertables coordinadamente. No se trata de aislar ni oponer competencias, sino de coordinarlas.

El sistema propuesto, responde a la visión que Antonio Hernández⁷⁶ sostiene acerca de que el federalismo “de negociación y concertación sobre el cual Pedro Frías ha bogado insistentemente, es el único camino posible para hacer una federación moderna que dé una respuesta inteligente a los conflictos generados, precisamente, por esa falta de solidaridad permanente que hemos vivido los argentinos”.

74 LINARES QUINTANA, Segundo. “Régimen constitucional de las relaciones económicas entre la Nación y las Provincias”, en M, 1992-A-724.

75 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*. T. I. Buenos Aires, Ediar, 1998. p. 469.

76 HERNÁNDEZ, Antonio M. “El fortalecimiento federal” en Ekmejdán, Miguel A. y otros. *Reforma Constitucional*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, p. 121.

VI. 1- El federalismo después de la Reforma de 1994

“Existe la imperiosa necesidad de producir cambios estructurales en el país, pues se encuentra agotada la visión centralista que produjera una extraordinaria concentración del poder en el área metropolitana de Buenos Aires y en no pocas capitales provinciales, como muestra de nuestros desequilibrios y deficiente desarrollo. En este sentido consideramos de urgente exigencia comenzar a cumplir el proyecto federal de la Constitución, que fuera profundizado y actualizado en la reforma de 1994”⁷⁷.

Al respecto, Castorina relata⁷⁸ cómo a través de la lectura de algunos de los diarios de sesiones de la Convención Constituyente, previa a la reforma del 94, se manifiesta la oportunidad de cerrar las viejas heridas que había provocado la conducción centralizada y tantas veces resistida por las provincias argentinas. El llamado de la ley 23.409 era un gran convocante, al tratarse del “fortalecimiento del régimen federal”, sobre lo que hubo acuerdo respecto a la relevancia del tema, entre mayorías y minorías. La coincidencia se dio, por un lado, en cuanto al diagnóstico del federalismo, como así también en cuanto a la posible solución, por cuanto querían que se tratara de un federalismo “solidario y concertativo”, en opinión de Marín; de un federalismo “concertado”, en la expresión de Battagión y García, o de un federalismo de “integración”, al decir de Repetto.⁷⁹

El nuevo contenido de la organización a partir de la Reforma de 1994, puede sintetizarse en los siguientes temas:

1) Reconocimiento a los municipios de sus autonomías, precisando que abarca los aspectos institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros, estableciendo que el alcance y contenido de dicha autonomía sería reglado por las constituciones provinciales.

2) Incorpora formalmente a la ciudad de Buenos Aires como sujeto de las relaciones del régimen federal. Su autonomía es de grado superior a la municipal ya que sólo está limitada por la Constitución Nacional pero diferente a la de las provincias por razón de la reserva de competencias mientras sea la Capital de la República.

3) El artículo 124 de la Constitución establece que...” las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines...”.

77 HERNÁNDEZ, Antonio M. “Hacia un federalismo moderno” en *Cuaderno de Federalismo*. T. XI. Córdoba, Instituto de federalismo, 1997, p.231.

78 CASTORINA DE TARQUINI, M. Celia, “El régimen federal...”, ob. Cit., p.340.

79 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 24 reunión, 3 Sesión ordinaria 4 de agosto de 1994, pags. 3174, 3212, 3232 y 3252, y también disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

4) El mismo artículo 124 establecido en la Constitución Nacional por la Reforma de 1994 reconoce lo ya afianzado en la legislación y jurisprudencia acerca del dominio originario y exclusivo sobre los recursos naturales de sus territorios. Es otra ratificación sobre los poderes no delegados por las provincias a la Nación. Se fundamenta por lo tanto en el principio de reparto del artículo 121 que sigue lineamientos similares a los de la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

5) El artículo 124 de la Constitución Nacional permite a las provincias... “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación ni afecte a las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso de la Nación”. Así mismo por el artículo 75, inciso 24 la reforma introduce una cláusula destinada a reglar especialmente las relaciones de la Nación con los países vecinos en el marco de los procesos de integración.

6) El inciso 19 del artículo 75 incorpora un nuevo mandato que anteriormente estaba implícito en el texto constitucional. Dice que corresponde al Congreso... “proveer el crecimiento armónico de la nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas el Senado será la cámara de origen”.

7) Esa disposición refiere directamente a otra anterior, la del inciso 2 del mismo artículo 75 que establece que la distribución de los recursos que formen la masa del sistema de coparticipación... “será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

8) Finalmente, la reforma recoge la importante evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de facultades de las provincias en los establecimientos de utilidad nacional sitios en sus territorios. Así se ha modificado el antiguo artículo 67 inciso 27 (actual artículo 75 inciso 30) para precisar el alcance de la facultad exclusiva de legislación del gobierno federal en esos sitios, determinando que... “las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”.

Bidart Campos⁸⁰ vislumbra junto a un sector de la doctrina un fortalecimiento del federalismo a raíz de algunas normas introducidas por la reforma, mientras que otras, en oposición, consideran que se lo ha esfumado en algunos aspectos. En apoyo a las opiniones de los primeros se citan los artículos 124 y 75 inc. 2,3, 19 y 30⁸¹; los otros remiten al carácter partidario que se ha dado a la

80 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la Constitución...*, ob. Cit., p. 470.

81 *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Kapelusz, 1994.

elección del tercer senador, al sistema de elección directa del presidente y del vicepresidente, lo que desequilibra el peso electoral entre las provincias grandes y la ciudad de Buenos Aires con los otros distritos electorales.

Sería importante una reflexión, adelantándonos al desarrollo posterior del tema,⁸² sobre la reforma constitucional operada en la Cámara de Senadores, en lo concerniente al sistema de representación parlamentaria, ya que, para muchos sectores de la doctrina, aleja al federalismo del modelo cooperativo que supone un Senado como Cámara de representación territorial y no de representación de los partidos políticos.

Un rasgo característico de los estados federales es la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, lo que como regla general, se realiza a través de la Cámara de los Estados⁸³, por lo que la misma debe ser inexcusablemente, no una Cámara de segunda lectura, ni una Cámara de reflexión o ponderación, ni mucho menos de solución de posibles crisis gubernamentales, sino, por las propias necesidades del federalismo, una Cámara canalizadora de una cierta participación de los estados miembros en las decisiones federales, y fundamentalmente en la formación de las leyes de la federación⁸⁴.

La Reforma de 1994, “ha venido a institucionalizar esta distorsión de la naturaleza del Senado federal, mediante su partidización con la figura del tercer senador por la minoría”, lo que se demuestra con la alineación de los senadores en función del partido político que los ha promovido y no de los intereses de orden provincial⁸⁵. La nueva composición del Senado ya no “permite

Art. 124: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales....Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Art. 75, inc. 2: “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación...”

Art. 75, inc.3 “Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado...”

Art. 75, inc. 19: “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social...Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales.. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural...”

Art. 75, inc.30: Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación, y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos...”

82 Ver cap. V, p. 313.

83 DURAND, Charles, *El estado federal en el derecho...*, ob. Cit., p. 209.

84 BURDEAU, Georges. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Madrid: Editora Nacional, 1981, p.426-427

85 BARRERA BUTELER, Guillermo. *Nación y...* ob. Cit., p.407.

considerarlo como el refugio generoso que sirve de amparo a las voces del interior”, sostiene Castorina, y agrega, “la presencia de una representación por la minoría en el Senado, lo descalifica toda vez que se emparejan sus intereses con los de los diputados”⁸⁶.

Más allá de quién tenga o no razón, a los efectos del análisis que estamos haciendo, corresponde preguntarnos fundamentalmente, si existe un afianzamiento respecto al nuevo rumbo que ha adquirido el federalismo en nuestros días, y de haberse concretado, en que artículos se ha manifestado de manera expresa.

Respecto al primer tema, hay coincidencia generalizada de estar frente a una nueva forma de relación federal, lo que la doctrina llama el federalismo de cooperación, de concertación, de coordinación, términos que nos señalan una cierta dirección coincidente en cuanto a la manera de encauzar las relaciones federales, pero que tienen diferencias de matices en la apreciación de cada uno de sus significados. A modo de dejar aclarados términos, no es lo mismo concertar que cooperar, a pesar de que, en la doctrina argentina, mayoritariamente se usa la palabra concertación asimilándola a la de cooperación. La concertación federal es el instrumento o el modo adecuado e idóneo para llegar o alcanzar la cooperación entre las diversas instancias de poder.

Para ilustrar el uso del término en la doctrina argentina, mencionamos la distinción de Bidart Campos⁸⁷, cuando considera al principio de lealtad federal, siempre presente en un Estado federal que se precie de tal, como presupuesto de una “cooperación” recíproca entre el gobierno central y los gobiernos de provincias. Y, como la “concertación” es también una forma de cooperación, el acercamiento entre federalismo concertado y la lealtad federal cooperativa tienen grandes nexos.

De lo que se trata es de ver en la cooperación una clave de la organización territorial del poder político por su función articuladora del sistema distributivo de competencias⁸⁸ y que por lo tanto, y respaldada en los fundamentos mayoritarios de la doctrina comparada, deberíamos hablar de federalismo de cooperación (a pesar de que en algunas oportunidades que siguen al trabajo, hablamos de federalismo de concertación, al respetar la denominación usada por el autor que citamos).

86 CASTORINA TARQUINA, María C. “El régimen federal y la reforma de la Constitución” en PEREZ GHUILLOU, Dardo y otros. *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*. T. II Buenos Aires: Depalma, 1995, p. 347. DE

87 BIDART CAMPOS, Germán, *Manual de la...*, ob. Cit., p. 470.

88 DIAZ RICCI, Raúl. “La cooperación...”, ob. Cit., p.2

Hay que asumir una conducta federal, que tome en cuenta los intereses de toda la federación, para que cooperativamente o en cooperación se llegue a lograr el funcionamiento del todo, lo que implica necesariamente llevar a cabo todos los mecanismos de concertación, integración, negociación, etc.; para armar un sistema de cooperación entre el gobierno nacional y el de las provincias, dando a éstas la posibilidad de realizar lo que aconseje o decida aquél.

Una inteligente política de concertación en el futuro entre Nación-provincias usando la expresión de Frías⁸⁹ puede ser la solución histórica y justa para resolver los renovados problemas jurisdiccionales que se presentan, y cuyo contenido no pudieron prever los constituyentes de 1853.

VI. 2- Distribución de competencias en la Constitución después de la Reforma

En un Estado federal, la relación de coordinación existente entre el gobierno federal y los estados miembros delimita las competencias propias de cada uno de los dos órdenes. Se trata de distribuir las competencias que caen en la órbita del gobierno federal y los gobiernos locales. Para tal fin es esencial una delimitación constitucional de las mismas. Esta delimitación importa una garantía para los estados miembros, la que existirá siempre que se trate de una fórmula lo suficientemente flexible para adecuarse a las situaciones cambiantes que se presentan en el devenir comunitario.

La Constitución establece en el artículo 121 que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se haya reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. De la interpretación del artículo se deduce que lo no atribuido expresamente al orden federal, es de competencia de las provincias.

En este reparto de competencias, hay que distinguir entre: a) competencias exclusivas del gobierno federal, b) competencias exclusivas de las provincias, c) competencias concurrentes, d) competencias excepcionales del estado federal y de las provincias, e) competencias compartidas por el estado federal y las provincias⁹⁰.

Competencias exclusivas del gobierno federal: intervención federal, declaración del estado de sitio, relaciones internacionales, dictado de los códigos de fondo o de derecho común y las leyes

89 FRÍAS, Pedro. *La provincia argentina, derecho público provincial, realidad y proyecto federal*. Córdoba, Instituto de Federalismo, 1976, p. 31.

90 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución Reformada...*, ob.cit., p. 443.

federales o especiales, etc. En general, y como principio, la casi totalidad de competencias asignadas a los órganos de gobierno federal por la constitución pueden considerarse exclusivas del estado federal. Existen también competencias que no estando taxativamente ni expresamente establecidas por la Constitución, son exclusivas del gobierno federal, porque quedan incluidas en los llamados poderes “implícitos” reconocidas en el artículo 75, inciso 32 al Congreso de la Nación.

Competencias exclusivas de las provincias: dictar su constitución provincial, establecer impuestos directos, dictar sus leyes procesales, asegurar su educación primaria y la autonomía municipal. Esta disposición perfila el tercer nivel de descentralización política, y recoge así la tendencia cada vez más sólida del derecho público provincial, en el sentido de reconocer la autonomía municipal, dando fin a los debates anteriores acerca de si el municipio era un nivel de gobierno autárquico o autónomo respecto del gobierno provincial.

Las competencias de las provincias se encuentran en la reserva del artículo 121, y en la autonomía que consagran los artículos 122,123 y 124.

Competencias concurrentes, o sea que pertenecen tanto al gobierno federal como a los gobiernos de provincias: los impuestos indirectos internos, y las que surgen del artículo 125 concordado con el 75 inc.18, más la del artículo 41 y el artículo 75 inc. 17.

Estas materias sobre las que la Constitución autoriza la coestión son consideradas concurrentes, ya que esta concurrencia procede de la materia sobre la que recaen, al tener en cuenta la coincidencia de fines de los dos gobiernos. La materia sobre la que han de concurrir la Nación y las provincias son comprometedoras del futuro de la Nación: recursos naturales, energía, salud, educación, etc; en suma, lo referente al desarrollo y al progreso de la comunidad.

Competencias excepcionales, que pueden ser del Estado federal: establecer impuestos directos por el Congreso, cuando la defensa, seguridad común y el bien general lo exigen, y por tiempo determinado (art. 75, inc. 2); o que pueden ser de las provincias: armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación (art. 126).

Competencias compartidas por el Estado federal y las provincias: son las que reclaman para su ejercicio una doble decisión integratoria del Estado federal y de cada provincia participante, como por ejemplo fijar la Capital Federal, la creación de nuevas provincias (art. 3 y 13).

Para muchos autores la Reforma de 1994 ha aumentado la intervención de las provincias en materia económica, lo que equivaldría a configurar “nuevas facultades compartidas”⁹¹ (artículo 75, inc. 2) tales como el establecer: a) el régimen de coparticipación de las contribuciones, a través de una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, sistema que si bien es favorable para un federalismo de concertación, en la práctica argentina, no funciona al carecer las provincias de poder de negociación, debido a la debilidad de sus finanzas. Esta ley convenio se ha convertido en una ley de adhesión; b) la no transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, “aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso” y c) el control y fiscalización de la ejecución de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios estará a cargo de un organismo fiscal federal, en el que estará representado todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires, ejerciendo esta función en forma compartida.

VI. 3- Competencias concurrentes

Uno de los puntos de coincidencia sostenidos en la Constituyente fue, como decíamos al comienzo, arribar a un federalismo de cooperación. La manera de concretarlo es a través de agrandar las facultades o las competencias concurrentes. Esta práctica fortalece la autonomía y la participación, dos elementos que deberían ser constantes en el sistema federal. El ejercicio de las competencias concurrentes permite que los logros nacionales se concreten, también desde los gobiernos provinciales, para de esa manera consolidar su autonomía. De allí lo importante de tratarla de manera separada del resto de las competencias, porque desde estas competencias se alimentará el funcionamiento federal.

En principio, sólo se atisban facultades concurrentes, en el inciso 2 del artículo 75, al conceder al Congreso de la Nación la “facultad de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias”, y en el inciso 17 del mismo artículo, cuando habilita a las provincias para que concurrentemente con la Nación ejerzan las facultades que se enumeran en el propio apartado en relación con el reconocimiento y respeto de la identidad cultural de los pueblos indígenas.

La doctrina encuentra también la presencia de otras facultades concurrentes en los incisos 18 y 19 del artículo 75, no tanto porque los prevean así las normas, cuanto porque el artículo 125 otorga a

91 CASTORINA DE TARQUINI, María C. “El régimen federal y la reforma constitucional” en Pérez Ghillou, Dardo y otros. *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*. Buenos Aires, Depalma, 1995, p.345.

las provincias competencias en materias análogas a las llamadas cláusulas del progreso (inciso 18) y del desarrollo (inciso 19)⁹².

En el caso del artículo 41 de la Constitución se contemplan también competencias concurrentes, ya que se trata de supuestos en que dos instancias distintas ejercen una misma función sobre idéntica materia, correspondiéndole a la nación dictar la legislación básica, y a las provincias el desarrollo legislativo de esas bases.⁹³ Esto tiene como objetivo la necesidad de garantizar una tutela intensa y preservar la distribución federal de competencias. La voluntad del constituyente en este artículo fue coincidente con lo expresado por el Concejo para la Consolidación de la Democracia, tanto en los criterios de utilización racional de los recursos, como en el de deslinde de competencias entre Nación y provincias⁹⁴.

VI. 3- a. Federalismo fiscal

La constitucionalización de las contribuciones indirectas como concurrentes, fue para algunos un reiterado despojo provincial⁹⁵, mientras que para otros legitimó una práctica que venía realizándose en el país, y puso final a “perplejidades sobre el contenido vigente de las normas constitucionales desde 1853 al presente”⁹⁶.

El diseño original de la Constitución del 53 se fue desdibujando en la práctica, como lo veremos más adelante.

Ese complejo cuadro de relaciones de la Constitución Nacional de diversas fuentes tributarias entre la Nación y las provincias, constituye quizá uno de los más agudos problemas que el federalismo presentó.

92 CASTORINI DE TARQUINA, M. Celia. “El régimen federal y la reforma...”, ob. Cit., p.354-355. HERNÁNDEZ, Antonio. M. *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires, Depalma, 1997, p.30. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, “El federalismo en Iberoamérica...”, ob. Cit., p. 35. Y con anterioridad a la reforma de 1994, QUIROGA LAVIÉ, Humberto en *Derecho Constitucional Latinoamericano*. México, UNAM, 1991, p. 396, decía que se encontraban enunciadas las facultades concurrentes no en forma explícita sino por el otorgamiento a la Nación y a las provincias, de un campo competencial equivalente.

93 ROSSATI, Horacio. “Preservación del medio ambiente” en *La Reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. Buenos Aires: Rubinzal- Calzón, 1994, p. 84

94 CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, *Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1986, p.202 y ss.

95 CASTORINA DE TARQUINI, M. Celia “El Régimen federal y...”, ob. Cit., p. 355.

96 MASNATTA, Héctor “Interpretación de la Constitución” en *La Reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la comisión de redacción*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1994, p. 30.

Lo cierto es que en el transcurso del tiempo, las pautas tributarias de la federación fueron definitivamente desbordadas por las volubles situaciones financieras de la Argentina.

La Constitución argentina de 1853 adoptó el sistema de separación de fuentes, en tanto la Reforma Constitucional de 1994 introdujo el mecanismo de la coparticipación federal de impuestos, conforme se venía realizando en nuestra práctica desde hace años y como consecuencia de las deformaciones y desvíos ocurridos sobre el sistema original de la Constitución.

La Constitución de 1853 estableció que los impuestos directos correspondían a las provincias, y sólo excepcionalmente, bajo las condiciones que la misma Constitución establecía, podía imponerlos la Nación. Respecto a las contribuciones indirectas, nada se decía, lo cual conforme a la interpretación que se hizo, al no estar delegadas, también correspondían a las provincias. El verdadero hito de la violación de las normas constitucionales fue la ley 12.139 de 1935 en virtud de la cual se unificaron los impuestos internos.

Las necesidades crecientes de un Estado intervencionista que comienza a manifestarse a partir de la crisis de los años treinta, donde a la crisis económica mundial se suma nuestro primer quiebre institucional, llevó a que aparecieran los denominados sistemas de “co-participación federal” que en el caso de la Constitución argentina no se manifiestan como el modelo originario de reparto impositivo adoptado por el constituyente, sino como una alteración resultante de la no aplicación o del mal funcionamiento del primero.

En 1935 siendo Pinedo ministro de Hacienda del presidente Justo se sanciona la Ley de Impuesto a los Réditos, invocando el artículo 67 inciso 2. Dicha imposición revestía carácter transitorio y estaba destinada a solventar necesidades del gobierno federal. El carácter “transitorio” se fue extendiendo y la Corte interpretó que tal transitoriedad no estaba sujeta a plazo determinado sino que la medida subsistía mientras durase la causa que dio origen a la misma.

Desde entonces, el distanciamiento de los preceptos constitucionales fue permanente, al punto que los impuestos indirectos se consideraron concurrentes, y se terminó viendo como normal la inconstitucionalidad de las contribuciones directas, por lo que éstas pasaron a ser normalmente nacionales. Los efectos prácticos del sistema han sido la total dependencia de las provincias respecto de la Nación, verdadero factor determinante, en opinión de Quiroga Lavié⁹⁷ y otros sectores de la doctrina, de la desvirtuación del federalismo argentino. La reforma de 1994 consagró la inversión del

97 QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: UNAM, 1991, p. 723.

sistema impositivo de la Constitución del 53: las contribuciones indirectas son ahora concurrentes y tanto éstas como las directas son coparticipables, con graves perjuicios para el federalismo argentino, en opinión de Castorini⁹⁸; para otros la incorporación de la ley-convenio a la Constitución es una herramienta de afianzamiento del federalismo de concertación⁹⁹; y desde una visión práctica, Pérez Hualde¹⁰⁰ afirma que sería difícil pensar en otros métodos distintos a los que se vienen aplicando desde 1935 y, que, en términos del mismo autor, han sido “blanqueados” por la reforma constitucional. Dadas como estaban las circunstancias, no existía ninguna necesidad de incluir el sistema de coparticipación en la Constitución y sí en cambio, hubiera sido conveniente abrir el debate sobre la atribución de fuentes impositivas originarias entre Nación y provincias.

El inciso 2 del artículo 75 ha quedado redactado de la siguiente manera:

“Corresponde al Congreso “imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.”

Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, se efectuará en la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley-convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

98 CASTORINI DE TARQUINA, M. Celia. “El régimen federal y la reforma constitucional...”, ob. Cit., p. 357.

99 HERNÁNDEZ, Antonio M. *Federalismo, autonomía municipal y...*, ob. Cit., p.57.

100 PEREZ HUALDE, Alejandro. *Coparticipación de impuestos: hacia un federalismo concertado*. Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 1998, p.17.

No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.”

Lejos de definir la asignación de recursos entre Nación, provincias y municipios, la reforma optó por darle rango constitucional a la práctica de la coparticipación, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos y garantizando “criterios objetivos de reparto” a fin de dar algunas garantías a las provincias.

La sanción de la ley de coparticipación quedó incumplida el 31 de diciembre de 1996, a los efectos de reemplazar a la Ley 23.548, todavía no se llevó a cabo.

La conformación del nuevo sistema federal fiscal dispuesto por la Reforma no termina en el inciso 2 del artículo 75, sino que debe integrarse con la disposición contenida en el nuevo inciso 3 del mismo artículo, que manda al Congreso “establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por la ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

De la lectura del nuevo inciso, se desprende que la Nación se reserva el derecho -con mayoría especial-, es cierto, de modificar unilateralmente lo convenido en el mecanismo especial de la ley-convenio, ideado oportunamente para no afectar las competencias del orden público constitucional referidas a la separación de las fuentes impositivas conforme a las respectivas jurisdicciones.

Por este camino podría ocurrir que las necesidades de un fisco nacional que cuente con la adhesión de las mayorías parlamentarias, desnaturalice el juego coordinado del sistema federal fiscal, siendo el mismo una demostración del carácter centralista que estuvo presente en la incorporación de la coparticipación federal a la Constitución.

La práctica de la coparticipación ha debilitado el federalismo argentino porque las jurisdicciones locales dejaron de preocuparse por recaudar con eficiencia ya que en definitiva sería el estado federal el que cobraría los impuestos, tal como lo muestra la actitud de algunos gobernadores

de provincia que siguieron políticas populistas, sabiendo que el gobierno central resolvería sus problemas de caja en virtud de arreglos políticos.

La distribución de recursos se convirtió, en los hechos, en una fuerte herramienta de presión política destinada a favorecer a los aliados y a postergar a los opositores según los casos.

Además de lo dispuesto en los incisos 2 y 3, la Constitución autoriza al Congreso en el inciso 9 del artículo 75 para “Acordar subsidios del tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. La intención del constituyente de auxiliar a la provincia con necesidades se inspira en la solidaridad fiscal y el federalismo de cooperación dentro de la unidad de la nación; pero no puede dejar de apuntarse que el inciso constituye una nueva excepción a la regla de la coparticipación fiscal cuando se lo utiliza con fines de política partidaria o electoralista.

En definitiva, en cuanto que la superioridad financiera del gobierno nacional es un peso para la autonomía y poder de decisión de las provincias, se comprende la enorme importancia de las reglas de compensación financiera; ya que sin suficiente independencia económica, la autonomía de las provincias frente al Estado nacional puede quedar reducida a nada por amplio que sea su diseño constitucional.

Podemos concluir diciendo que el proceso federal argentino se fue desarrollando a través de una progresiva concentración del poder en el Gobierno nacional, que se reflejó, paralelamente, en debilitamiento de los gobiernos provinciales, lo que trajo aparejado una deformación de la infraestructura socioeconómica¹⁰¹. La consecuencia de tal proceso fue empobrecimiento y, en algunos casos ruptura de los principios federales de participación, subsidiariedad y solidaridad¹⁰².

La ruptura o el debilitamiento del principio de participación implica la pérdida de control en el proceso federal, lo que conduce a un estado de dependencia política. Las causas de este quiebre se pueden encontrar tanto en el origen como en el desenvolvimiento del proceso al excluir del texto constitucional la participación directa de los estados provinciales (ni siquiera se previó para el mecanismo de la reforma constitucional). La participación indirecta fue implementada a través de la Cámara de Senadores, en virtud de la representación de las provincias en la misma y una muy acotada, en la elección del presidente y vicepresidente por medio del Colegio Electoral (fue suprimido por la Reforma del 94). La experiencia de la participación federal, solamente a través de

101 CAVALLO, Domingo y ZAPATA, Juan, *El Desafío federal*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1996, p. 89.

102 BARRERA BUTELER, Guillermo, *Nación y...*, ob. Cit., p. 401.

los senadores, funcionó en la práctica como un mecanismo de control sobre el Poder Ejecutivo¹⁰³, (aunque no malo, insuficiente). Al no estar sometidos a las instrucciones de sus respectivas provincias, ni obligados a rendir cuentas de su actuación ante sus representados, los senadores se rindieron a las prácticas impuestas por los partidos políticos que ejercieron una fuerte presión sobre los mismos debido al funcionamiento de los cuerpos legislativos a través de bloques parlamentarios.

Es necesario instaurar, entonces, verdaderos mecanismos que favorezcan a la cooperación intergubernamental a fin de asegurar el equilibrio federal. De lo que se trata, justamente, es de llegar al núcleo básico del federalismo cooperativo. Creemos importante dar una mirada especial al funcionamiento del sistema alemán y, sobre todo, analizar la técnica de la planificación conjunta ya que posibilita, a través de “fórmulas espontáneas” (válidas en la medida en que no afecten el régimen de competencias que el ordenamiento constitucional establece) determinar métodos de trabajo dentro de cada temática en particular para lograr una concertación a fin de encauzar las actuaciones que le correspondan a cada instancia de poder.

La gran manifestación del Estado actual es una administración de gestión, que en un Estado Federal, le corresponde principalmente a las provincias y, llevarla a cabo, tiene un gran costo económico para lo que necesitan del apoyo del gobierno central. Esta es la gran cuestión que debe resolverse. Por un lado, el Estado tiene el monopolio de la potestad tributaria y cuenta con grandes fuentes de ingreso. Por el otro, las provincias deben asumir sus competencias, y enfrentar gastos continuamente crecientes. Si no se logra resolver este desequilibrio nos mantendremos siempre en un terreno en el que la presencia del gobierno nacional será dominante y, por ello, difícilmente habrá cooperación.

103 ROMERO, César E., *Derecho Constitucional*, T. 1, Buenos Aires, Zavallá, 1976, p. 173.

CAPÍTULO 2: REPRESENTACIÓN

I. REPRESENTACION. CONCEPTO. II. EVOLUCIÓN HISTORICA. II.1- La representación a partir de la Revolución americana. II. 2- La representación a partir de la revolución francesa. III. REPRESENTACION EN EL DERECHO PRIVADO Y EN EL DERECHO PÚBLICO. DIFERENCIAS ENTRE LA REPRESENTACION JURIDICA Y LA REPRESENTACION POLITICA. IV. REPRESENTACIÓN POLÍTICA, SOCIOLOGICA y JURÍDICA. V. REPRESENTACION Y ELECCION. VI. REPRESENTACION Y REPRESENTATIVIDAD. VII. REPRESENTATIVIDAD Y RESPONSABILIDAD. VIII. LAS TRANSFORMACIONES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. IX. LAS TRANSFORMACIONES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. IX. 1- El lugar de los partidos políticos en el sistema. IX. 2- La crisis de representación. X. PROBLEMAS ACTUALES Y SU RELACIÓN CON UN PARLAMENTO REPRESENTATIVO. X. 1- Propuesta de la doctrina americana. X. 2- MECANISMOS INSTITUCIONALES. ELECCIÓN Y CONTROL. X. 3- RESPONSABILIDAD Y RESPONSIVENESS. X. 4- LOS PARTIDOS POLÍTICOS. FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN. XI. REPRESENTACION POLITICA. REPRESENTACION ESPECIAL. XII. EL PROBLEMA EN ARGENTINA. XIII. BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUCCION

Desde su origen el Estado fue representativo, porque precisamente “se hace presente lo que no está: la voluntad, y aún las personas, de quienes lo crean. No hay Estado sin representación, porque no hay Estado sin voluntad estatal. Esta construcción de la representación tiene el carácter de esencial: sin ella la forma estatal no existe”¹⁰⁴. Esto se debe a que el Estado no es una persona física, y por ello, requiere por lo menos la existencia de un órgano que exprese su voluntad.

El estudio de la representación es consustancial a la estructura y funcionamiento del Estado (federal o unitario) ya que es el instrumento que permite la reducción de la pluralidad social y la conversión de ésta en la unidad de acción y decisión que es el Estado. En el Estado federal, para que la existencia de la pluralidad de entidades estatales tenga efectivamente reconocimiento, estas

104 CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., “Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13. Nº 38 (mayo-agosto, 1993), p. 394.

entidades- que merecen y son susceptibles de representación política autónoma- deben tener una relación representativa distinta de la representación general. De lo que se trata es de encontrar la manera de que la representatividad territorial tenga unas características distintas a las que se encuentran en la representación política, en cuanto tiende a que los vínculos senador-entidad estatal queden asegurados para la defensa de las autonomías territoriales.

La representación territorial debe su desarrollo al **nacimiento del Estado federal como una forma estatal**. La presencia de una segunda Cámara, o Cámara territorial, que representa a las entidades federadas es elemento indispensable para configurar la voluntad federal. Es entonces necesario encontrar una manera de reflejar en la composición del Senado una genuina representación de las realidades provinciales.

II. REPRESENTACION. CONCEPTO.

El término representación es esencialmente multívoco, lo cual contribuye a dificultar considerablemente su comprensión. A ello debemos adicionarle la existencia de diversos usos del término representar. Así, podemos hablar de representación gráfica, teatral, simbólica, etc. Tanto es así, que podemos representar un sentimiento, un estado de ánimo, una idea, una persona o un grupo de personas, una opinión, etc. También es frecuente adicionar al término representación otros vocablos, así es factible hablar de representación política, representación jurídica, representación territorial. A su vez, la palabra o el término representación suele relacionarse y/o asociarse con diversos vocablos o conceptos: con el mandato o delegación, con la representatividad, con la responsabilidad, con la elección, etc.

El concepto de representación es fundamental en la construcción jurídica del Estado: es el instrumento que permite la reducción de la pluralidad social y la conversión de ésta en la unidad de acción y decisión que es el Estado.

Hablar de representación política implica efectuar, en opinión de algunos autores, un uso impropio y polémico de dicho vocablo, pero no obstante ello, de innegable valor histórico. Nadie puede negar que el concepto de representación, en sus diversas vertientes, perspectivas o enfoques sea un componente esencial del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política.

Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados.

“El concepto de representación que aún hoy se maneja no supone ni requiere una correspondencia material, sociológica si se quiere, entre el concepto político de pueblo o nación y el pueblo concreto realmente existente. Consecuentemente, se produce una desviación entre ambos que no sólo es imputable a tal concepto, pero que en cualquier caso posibilita ya en sede teórica, un régimen representativo de la nación que desnaturalice la voluntad individual de los gobernados, e incluso eventualmente la ignore, pues sólo lo general puede ser representado”¹⁰⁵.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En el análisis histórico de la evolución del concepto de la representación resulta imprescindible distinguir entre el período anterior a las Revoluciones (americana y francesa) y el posterior. En el período prerrevolucionario, la representación política verificada en el Parlamento está muy próxima a la figura de la gestión de negocios, propia del derecho privado, por ende la misma es de propósito específico, esencialmente revocable y sometida a instrucciones. Durante el Medioevo se comienzan a afianzar dos características sustanciales de la representación: la responsabilidad, derivada de su propósito limitado, y el origen electivo de los miembros del Parlamento.

Las instituciones representativas tienen, sin desconocer los aportes de la antigüedad, sus orígenes en la Edad Media. Es en el mundo medieval donde los glosadores y canonistas comienzan a reflexionar sobre la representación.

Los Parlamentos medievales se caracterizan por representar grupos (o estamentos, o facciones) en lugar de representar individuos. La representación medieval no está necesariamente vinculada a la elección, así como tampoco se concibe la existencia de una minoría opuesta al bien común. “La representación medieval -escribe Burdeau- no se encuentra ligada a manifestaciones de la voluntad de todos los miembros; existe cuando la colectividad dispone de una voz capaz de hablar en su nombre”.

105 CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L., “Sobre la irreductible dificultad de la representación política”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 7, Nº 21 (septiembre-diciembre, 1987), p.181-182.

Igualmente, los miembros del Parlamento asisten al mismo con instrucciones precisas, actuando en forma similar a un mandatario, es decir obrando en nombre y por cuenta de sus distritos particulares. Ello explica la circunstancia de que el representante responda con sus propios bienes por los perjuicios irrogados al mandante por extralimitarse o exceder el límite de sus funciones, es decir, el representante se obliga de manera personal y en caso de extralimitarse puede ser sancionado con la destitución o cese de su carácter de mandatario.

La moderna idea de representación es formulada manifiestamente por Sidney, Blackstone y Burke en el siglo XVIII, quienes concuerdan en señalar que los elegidos al Parlamento poseen libertad para actuar, según su conciencia, en interés de la comunidad, sin encontrarse obligados por un mandato imperativo. Burke en uno de sus famosos discursos a sus electores de Bristol, señalará, el ideal de la Asamblea representativa con un mandato general del electorado para legislar en el interés público: “El Parlamento no es un *congreso* de embajadores de intereses diferentes y hostiles; intereses que cada uno ha de mantener como agente y abogado, contra otros colegas, agentes y abogados; el Parlamento es una Asamblea *deliberativa* de una nación, con un interés, el del conjunto...”¹⁰⁶.

En un sentido similar, Blackstone afirma que “cada miembro, aunque elegido por un distrito particular, sirve a todo el reino. Pues el fin para el que es enviado no es particular sino general: no se trata de servir el único interés de los miembros de su distrito, sino el de la comunidad, en consecuencia no deben consultar a sus constituyentes o tomar su consejo en un punto particular”¹⁰⁷.

III. 1- La representación a partir de la Revolución americana.

Los padres de la Constitución norteamericana no sintieron la necesidad de declarar lo que era obvio, prohibir el mandato imperativo, ya que los Estados Unidos no tuvieron que romper con un pasado medieval¹⁰⁸. Los redactores de *El Federalista*, al fundamentar la Constitución norteamericana, concedieron gran importancia a todos los elementos configuradores del sistema electoral: periodicidad de las elecciones, tamaño de las circunscripciones, número de representantes, etc. Se trataba, en definitiva, de garantizar que los intereses de los electores no se vieran traicionados por el Parlamento como órgano esencial de la representación.

106 BURKE, E., *The Works*, Londres, Holdsworth and Ball, vol. I, 1834, p. 143.

107 Citado por SOLOZABAL, Juan J., “Representación y Pluralismo Territorial” (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación), *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 50 marzo-abril, 1986.p. 79.

108 SARTORI, G. *Representación. II: Sistemas de representación*, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, 1991, p. 306.

La atención estuvo centrada principalmente en el problema de la representación; cuestión tan absorbente que llegaron a definir la República como forma distinta de la democracia, por referencia al gobierno representativo. No era cuestión, por supuesto, de la democracia directa, aunque sólo fuese porque no había lugar capaz de albergar a todos. Por eso Benjamín Rush proponía la nueva doctrina según la cual si bien todo poder se deriva del pueblo, éste sólo lo posee en el día de las elecciones. Después se convierte en propiedad de sus gobernantes.

La representación, sea como un simple sustituto de la acción directa del pueblo, sea como un gobierno de los representantes del pueblo sobre el pueblo, controlado popularmente significó el gran problema a resolver. Si los representantes electos están vinculados a las instrucciones recibidas y sólo tiene por objeto ejecutar la voluntad de sus representados, no tienen otra alternativa que considerarse expertos a sueldo que, a semejanza de los abogados, son especialistas en representar los intereses de sus clientes. Si, por el contrario, se concibe a los representantes como gobernantes, designados por un determinado período de tiempo, los electores renuncian a su propio poder aunque sea voluntariamente, y el principio todo el poder reside en el pueblo es sólo cierto durante el día de la elección.

En el primer caso, el gobierno ha devenido en simple administración, la esfera pública se ha esfumado. Los asuntos políticos son aquellos que dicta la necesidad y que deben ser decididos por expertos, sin estar abiertos a las opiniones ni a una decisión libre. No existe, por ello, necesidad alguna de intermediario de un cuerpo elegido de ciudadanos a través del cual pasen las opiniones y se depuren las ideas públicas, según dice Madison. En el segundo caso, la distinción entre gobernante y gobernado se afirma de nuevo; una vez más el pueblo no es admitido a la esfera pública, una vez más la función gubernamental se ha convertido en el privilegio de unos pocos, únicos que pueden ejercer virtuosas disposiciones (como Jefferson llamaba todavía al talento político del hombre).

En ambos casos hay grandes inconvenientes. Ni siquiera la rotación en el oficio, muy estimada por los fundadores que la elaboraron cuidadosamente, podía lograr otra cosa que impedir que el grupo gobernante se constituyese como grupo separado con sus propios intereses. Con la periodicidad no se podía conseguir que todos, y ni siquiera una porción considerable de la población, tuviesen oportunidades para llegar a ser temporalmente un partícipe en el gobierno¹⁰⁹.

109 ARENDT, Hannah, *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza Editorial. 2008, p. 333.

Jefferson tuvo al menos el presentimiento de los peligros que podía suponer atribuir al pueblo una participación en el poder público sin darle, al mismo tiempo, “más espacio público que las urnas electorales y más oportunidades para hacer oír sus opiniones en la esfera pública que las representadas por el día de las elecciones. Se dio cuenta de que el peligro mortal para la república consistía en que la Constitución había dado todo el poder a los ciudadanos, sin darles la oportunidad de ser republicanos o de actuar como ciudadanos”¹¹⁰.

III. 2- La representación a partir de la Revolución Francesa

El aporte más significativo al concepto de la representación política proviene de la propia Revolución francesa. A partir de la revolución se entendió que la Nación es el sujeto a representar, y no tal o cual sector parcializado de la sociedad. Esto confiere a la representación, por una parte su generalidad, esto es su carácter específicamente político, y por otra también su dignidad. La misma deriva de la condición del representado y de la importancia de la función, así como su carácter constitutivo y, por consiguiente, libre: el representante no expresa tanto la voluntad de la Nación como la constituye en realidad. La trascendencia de la función significa la actuación indeterminada y, por consiguiente, no sujeta a límites, irresponsable del representante.

Hay otro rasgo importante de la representación revolucionaria que se refiere a su carácter construido, origen de una práctica más que resultado o sistematización de la misma. La idea revolucionaria de representación se alcanza ciertamente a partir de la negación del sistema representativo del Antiguo Régimen, monarquía absoluta con reminiscencias estamentales, pero también a partir del pensamiento especulativo de autores como Rousseau y Montesquieu y gracias a la reformulación del mismo en la Asamblea constituyente francesa por diputados como Sieyès, Barnave, etc. “El pueblo o la nación -decía Sieyès- no puede tener más que una voz, la de la Legislatura nacional... El pueblo no puede hablar, no puede actuar más que a través de sus representantes”¹¹¹.

Según el punto de vista de Rousseau, puesto de manifiesto en *El Contrato Social*, la soberanía de la voluntad general es irrepresentable, como consecuencia de su carácter inalienable. “La soberanía no puede representarse por la misma razón que no puede enajenarse; consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa; es la misma, o es otra, y en esto

¹¹⁰ Ibid, p. 349.

¹¹¹ En la sesión del 7 de septiembre de 1789. Cfr. *Archives Parlementaires*, 1.ª serie, t. VIÍÍ, p. 595.

no hay punto medio”¹¹². Para Rousseau, por supuesto, no cabe hablar de ningún tipo de representación en el Ejecutivo: el Gobierno es simple ministro de la soberanía del pueblo. Rousseau afirma que la coincidencia entre la voluntad general y la del representante particular puede producirse en algún momento, pero tal coincidencia no tiene por qué ser duradera. El soberano puede decir quiero actualmente lo que quiere tal hombre, al menos lo que dice querer; pero no puede decir, lo que este hombre quiera mañana yo también lo querré, puesto que es absurdo que la voluntad se imponga cadenas para el porvenir. “El pueblo inglés cree ser libre, se equivoca; no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como son elegidos, es esclavo, no es nada”¹¹³.

En otro orden de ideas, Montesquieu entiende que la representación no es solamente una consecuencia de la imposibilidad práctica de reunir al pueblo, sino de la creencia en la falta de capacidad y prudencia necesaria de la masa común de los ciudadanos para apreciar las medidas que reclama el interés nacional¹¹⁴.

En las democracias, el pueblo, si bien resulta idóneo para elegir a sus representantes, no lo es para administrar sus asuntos, ya que carece de capacidad para los negocios. “El pueblo es admirable para elegir a los que debe confiar parte de su autoridad. Pero, en cambio, no sabría llevar los negocios, ni conocer los lugares, ocasiones o momentos para saber aprovecharse debidamente de ellos... La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir de los asuntos. El pueblo, en cambio, no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia”¹¹⁵.

Es a partir de Montesquieu que podemos hablar de la representación como gestión en nombre propio, es decir, “con plena independencia de los electores, con libre iniciativa y por cuenta del representado, esto es, sin necesidad de ratificaciones: en consecuencia todas las manifestaciones de voluntad o decisiones que el representante produce por el soberano alcanzan inmediatamente igual fuerza o perfección que si hubiesen sido expresados por el mismo”¹¹⁶.

112 ROUSSEAU, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Bureau Editor S. A., Buenos Aires, 2000, p. 26.

113 Ibid, p. 67.

114 MONTESQUIEU, Charles Louis, *Del Espíritu de las Leyes*, Tomo I, Ediciones Orbis S. A., Hyspamerica, Buenos Aires, 1984, pags. 30 y ss.

115 Ibid, p. 30 y ss.

116 SOLOZABAL, Juan J., *Representación...*, ob.cit, p. 82.

III. 3- El utilitarismo inglés

El cambio y adecuación del modelo representativo caminaría de la mano del pragmatismo utilitarista inglés, que ofrece la novedad de ir desmitificando el principio de la soberanía nacional. Del utilitarismo de Bentham y Stuart Mill interesa sobre todo su criterio racional del bien social como la mayor felicidad del mayor número de individuos, siendo cada uno de éstos una unidad en la felicidad total neta de una comunidad¹¹⁷. Pero como, por otro lado, conforme a la gran ley rectora de la naturaleza humana, los individuos son egoístas y buscan el poder sobre otros, únicamente las mejores leyes, las que mejor distribuyan los derechos y obligaciones, serán las que produzcan la mayor felicidad para el mayor número¹¹⁸.

Es casi obvio decir que esas leyes encajaban para los utilitaristas en el gobierno representativo y responsable de la Inglaterra del siglo XIX¹¹⁹. Según afirma ilustrativamente Bentham: “Con la única excepción de una democracia bien organizada, los gobernantes y las escasas personas con influencia son enemigos de los muchos que están sometidos...”¹²⁰. Ahora bien, preguntado de modo más concreto, ¿en qué consistiría la representación para los utilitaristas? Pues en conseguir la congruencia de interés entre el gobierno y la comunidad. De donde se deriva que los gobernantes habrán de perseguir los verdaderos intereses del pueblo y, en consecuencia, las opiniones de éste cobran un valor y una importancia extraordinaria¹²¹.

De modo diferente a la representación clásica, por un lado, cabe ahora entender la representación como reflejo de la variedad de voluntades individuales, que se materializan bien por sujetos personales o bien por grupos, intereses e ideologías específicos. Por otra parte, como claramente lo señala Portero Molina, va tomando cuerpo la idea de la responsabilidad política del representante frente a la confianza ilimitada en su capacidad intelectual y su superior rectitud moral¹²².

117 MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982, pág. 37.

118 Ibid, pág. 39.

119 Ibid, p.47.

120 Ibid, pág. 49.

121 PITKIN, Hanna F., *El Concepto de Representación*, CEC, Madrid, 1968, pp. 219-231

122 PORTERO MOLINA, J. A., “Sobre la representación política”, *Revista del Centro de estudios constitucionales de Madrid*, 1985, pp. 99-100.

IV- REPRESENTACION EN EL DERECHO PRIVADO Y EN EL DERECHO PÚBLICO. DIFERENCIAS ENTRE LA REPRESENTACION JURIDICA Y LA REPRESENTACION POLITICA.

La idea de representación propia del Derecho privado ha resultado de gran interés para la construcción de este concepto en el Derecho público. En primer lugar porque se trata de un modelo con un *status* doctrinal perfectamente establecido¹²³. En segundo lugar porque la práctica de la representación, esto es el instrumento a través del cual, en buena medida, se verifica en la época medieval -los Parlamentos- se basa sobre esta construcción de Derecho privado.

En el Derecho privado la representación —salvo los supuestos en que se produce *ope legis*, como en el caso de los incapaces o menores— es un negocio jurídico en virtud del cual los efectos de los actos de un sujeto (representante, delegado) son imputados a otro (representado, principal). Se trata, pues, de un contrato establecido entre dos sujetos claramente delimitados y con plena capacidad jurídica sobre una determinada actuación específica y a verificar de acuerdo con las instrucciones pertinentes, responsables y revocables. El profesor Orlando puso de manifiesto el carácter inservible de esta categoría iusprivatista en el Derecho público¹²⁴: “La representación política no supone vínculo jurídico alguno entre los electores y elegidos”. Ni siquiera existe voluntad anterior del representado que, al contrario, es conformada mediante la actuación del representante, sin que el mandante conozca al mandatario, pues los diputados no preexisten a la elección, existen justamente a su término¹²⁵. La semejanza entre la opinión del representado y la actuación del representante no proviene de un mandato, sino de un acto de confianza del elector respecto del programa y la persona del candidato a elegir.

En segundo lugar, según el Código Civil, el contrato del mandato es siempre revocable a voluntad del mandante. En el régimen representativo, por el contrario, los electores no pueden, en ningún caso, revocar a su diputado antes de la expiración normal de la legislatura, ni podrían revocarle en razón de sus faltas.

123 SOLOZABAL, J., “Representación...”, ob.cit, p. 73.

124 *ibid*, pp. 73-74.

125 BURDEAU, GEORGES, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981, p. 343.

En tercer lugar, el mandatario ha de dar cuenta de su gestión. En el ámbito del Derecho público, el diputado no es en absoluto responsable frente a sus electores de su conducta política, de sus discursos o de sus votos: no está obligado a dar cuenta alguna a sus electores.

Y, en cuarto lugar, el diputado político no conoce limitaciones en su representación, referentes al objeto de su gestión ni a la modalidad del ejercicio de la misma, pues, como regla universal, el mandato imperativo está expresamente prohibido en las constituciones.

Esta contraposición absoluta entre la idea de representación en el Derecho público y la del mandato del Derecho privado, no ha impedido que cierta doctrina haya pretendido emparentarlos recurriendo a la categoría de la representación de intereses generales. Así, para el profesor Biscaretti, la representación política entra más bien en la categoría genérica de representación de intereses que suele darse cuando un sujeto actúa en *nombre propio*, pero en *interés de otro*¹²⁶. Se trata de una representación de intereses generales, no particulares o circunscritos a un determinado grupo o sector, como ocurre en el ámbito del Derecho privado. La representación política aparece como representación integral y genérica de los más distintos intereses de una colectividad concreta “y, por esto, es eminentemente representación de intereses generales o políticos”¹²⁷.

Para Punset, la principal diferencia estriba en que la representación política, a diferencia de la jurídico-privada, resulta imposible de entender como representación de voluntades, y los actos realizados por los parlamentarios no lo son en lugar del pueblo, sino que corresponden a funciones demandadas por el ordenamiento al órgano del que forman parte. Por otro lado, parece actualmente innegable que la relación intersubjetiva subyacente a la representación jurídico-privada es manifiestamente intransferible al campo de la representación política, por carecer el pueblo de personalidad jurídica –y, por consiguiente, de una voluntad concreta susceptible de representación– y por ser el Parlamento un órgano del Estado. Aun si se defendiera la tesis del pueblo como sujeto de Derecho, la condición de órgano del Estado que posee el Parlamento y su correlativa falta de personalidad impedirían que fuera calificado de representante. Y lo mismo si se reputara al Parlamento como órgano del pueblo, pues, en todo caso, la relación de representación sólo cabe concebirla entre sujetos¹²⁸.

Por si esto fuera poco, la prohibición de mandato imperativo prácticamente generalizada en las Constituciones modernas, muestra, de manera definitiva, la inexistencia de representación en

126 SOLOZABAL, Juan J., “Representación...”, ob.cit, p. 74.

127 ibid, p. 74.

128 PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Temas Claves de la Constitución Española, Madrid, Tecnos, 1987. p. 111.

términos jurídicos, ya que la idea de responsabilidad jurídica del representante frente al representado es inseparable del instituto de la representación. La responsabilidad política del representante no alcanza a dotar de juridicidad a la representación política.

Si la representación política no es configurable como relación jurídica, sino como pura relación fáctica, ¿qué sentido tiene continuar hablando de representación a propósito de determinados órganos del Estado salvo en alusión a su habilitación para manifestar su voluntad estatal?¹²⁹. De ahí, lo que habitualmente se denomina órgano representativo constituye un concepto puramente político, carente, de toda precisión jurídica. Se trata de un concepto cargado de connotaciones históricas que, en la actualidad, hace referencia tanto a la formación por vía colectiva de los órganos estatales supremos como a la existencia de mecanismos tendientes a propiciar la permanente adecuación de la acción de los elegidos a los deseos de los electores. De modo que los órganos representativos son, en este caso, aquellos mediante los que la voluntad popular está presente en el gobierno del Estado; en definitiva, el medio técnico por el que el Estado reviste forma democrática¹³⁰.

Las Constituciones suelen conferir a los órganos representativos –con un vocablo impropriamente usado, pero de innegable valor histórico- el carácter de representantes del Pueblo o de la Nación y regular su origen y actuación de acuerdo con un presupuesto básico: la idea de relación representativa, que implica concordancia y responsabilidad.

Pero esta relación representativa sólo se puede concebir, como relación jurídica si se quiere ver en ella simplemente una relación interorgánica; esto es, no una relación intersubjetiva, externa, sino una relación entre órganos de una misma persona –el Estado-. De este modo, jurídicamente, la representación política sería la relación existente entre el órgano representativo y el Cuerpo Electoral –ambos órganos del Estado-, relación requerida por el ordenamiento en el proceso de formación de la voluntad estatal¹³¹.

En concreto, dicha relación comprende exclusivamente un acto de designación. Jurídicamente, se trata de una relación que discurre en un solo sentido: de abajo hacia arriba. No es que el Cuerpo Electoral agote su función en las elecciones, pues los ordenamientos suelen otorgarle diversos grados de participación en la función legislativa (ordinaria y constitucional), pero su vinculación con los

129 PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas...*, ob. cit., p. 114.

130 Ibid, p. 114.

131 Ibid, p. 116.

131 LUCAS VERDÚ, Pablo y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Manual de Derecho Político*, Madrid, Tecnos, 1990 Vol. t, p. 115.

llamados órganos representativos, en cuanto relación interorgánica, se expresa en la determinación de los componentes de tales órganos.

A pesar de las diferencias entre representación jurídica y representación política, siguen existiendo lazos que las vinculan¹³², ya que ésta última brota del seno de la jurídica; y si bien es cierto que el representante no está ligado al mandato, no quiere decir que no esté ligado a nada. Porque en definitiva las elecciones periódicas son como o actúan como facultad de revocación.

V. REPRESENTACIÓN POLÍTICA, SOCIOLOGICA y JURÍDICA.

Siguiendo a Giovanni Sartori, podemos afirmar que la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según la asociemos: a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad*. Ello nos permite estudiar el fenómeno de la representación desde tres enfoques:

a) Jurídico: en el cual hacemos referencia al representante como un delegado o un mandatario que sigue instrucciones.

b) Sociológico: según el cual la representación es esencialmente un hecho existencial de semejanza, que trasciende toda elección voluntaria y por consiguiente a la propia conciencia¹³³. Siguiendo este enfoque decimos que una persona es representativo de cuando éste personifica algunas características esenciales del grupo, de la clase o de la profesión de la cual proviene o pertenece.

c) Político: lo que nos lleva a entender al gobierno representativo como un gobierno responsable.

La representación *política* es así calificada porque designa una acción consistente en enunciar una voluntad estatal formalizada y concreta, una decisión¹³⁴.

¹³² LUCAS VERDÚ, Pablo y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Manual de Derecho Político...*, ob. cit., p.233.

¹³³ SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Versión de María Luz Morán, Alianza Editorial, Madrid, p.257.

¹³⁴ CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., *Representación...*, ob. cit., p. 394.

Como notas esenciales de la representación política, surgidas a partir de la Revolución Francesa y que se mantienen incólumes en la actualidad, podemos mencionar las siguientes:

1. El representante no lo es del grupo concreto que lo eligió, sino de la Nación en su conjunto.
2. Consecuentemente, no hay relación específica entre el representante y sus electores en el proceso de formación de la voluntad de la Nación, es decir, estos no están sujetos a mandato.
3. La reunión de los representantes en el Parlamento expresa directa y soberanamente la voluntad de la Nación.

La representación política *se vincula*, por un lado con la representación sociológica (o existencial), y por otro con la representación jurídica. No obstante ello, no debemos incurrir en el error de confundir o asimilar ambas. Caso contrario, cualquier sistema político podría considerarse siempre representativo, desde el momento en que un grupo dirigente es siempre representativo de secciones o estratos de la sociedad¹³⁵.

VI. REPRESENTACION Y ELECCION.

¿Es posible hablar de representación sin elección o, dicho de otro modo, la elección es una condición sine qua non para hablar de representación política?

Algunos autores, tales como Chueca Rodríguez, niegan la posibilidad de establecer una relación causal rigurosa entre elección y representación. Dichos autores entienden que la intención de la teoría clásica de la representación fue tendencialmente contraria a ello¹³⁶.

A veces, la idea de representación es asociada a la elección, pero no siempre fue así¹³⁷, ello explica la circunstancia de que determinadas instituciones no electivas se han considerado representativas. Un claro ejemplo de ello podemos encontrarlo en las actuales Constituciones monárquicas que asignan y reconocen a los reyes alguna importante función de representación.

135 SARTORI, Giovanni, *Elementos...*, ob. cit., p. 257.

136 CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., "Sobre la irreductible...", Ob. cit., p. 182.

137 SOLOZABAL, Juan J., *Representación...*, ob.cit, p. 70. Ver también, CAAMAÑO, Francisco, "Mandato parlamentario y derechos fundamentales" (Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada»), *Revista española de Derecho Constitucional*, Año 12, N. 36 1992, p. 137.

El origen electivo del representante -lo que se encuentra íntimamente vinculado con su condición democrática- si bien no resulta un requisito imprescindible, aparece como la mejor garantía del buen rendimiento funcional de la representación, al punto que cada vez más frecuentemente se consideran expresiones sinónimas las de régimen representativo y sistema democrático.

El derecho a la participación política de los ciudadanos a través de representantes no se agota en el momento de la elección, sino que persiste, ya que el mantenimiento del status del representante se encuentra garantizado por vía del amparo constitucional. El derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos sucumbe en el momento de la elección como derecho-ejercicio, pero perdura como derecho-valor¹³⁸.

Siguiendo a Sartori podemos afirmar que es preciso distinguir entre elección y representación. Si bien es posible que exista elección sin representación (ejemplo es el caso del Sumo Pontífice, el cual si bien resulta elegido por el Colegio de Cardenales, ello no significa necesariamente que éste los represente) y representación sin elección, (ejemplo es el supuesto de embajadores que son nombrados por el Poder Ejecutivo) no puede existir representación política sin elección, puesto que si a los representados no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse, estarían a merced de sus denominados o presuntos representantes¹³⁹.

Por consiguiente, si la elección no asume explícitamente un significado y una intención representativa, el procedimiento electoral tomado por sí mismo puede muy bien poner en el cargo a un jefe absoluto¹⁴⁰.

La moderna representación política es *representación electiva*. El medio -elecciones- no puede sustituir al *animus* -la intención representativa-; pero el ánimo sólo no basta¹⁴¹. “La representación virtual - escribía Burke en 1792 en una carta a sir Hércules Langrishe- es aquella en la que se da una comunión de intereses y una simpatía en los sentimientos y en los deseos, entre aquellos que actúan en nombre de cualquier acepción del pueblo, y el pueblo en el nombre de quien actúan, a pesar de que los fiduciarios no hayan sido elegidos de hecho por aquél. Esta representación es en muchos casos, incluso mejor que la efectiva. Posee gran parte de sus ventajas y elimina muchos de sus inconvenientes. Sin embargo, este tipo de representación virtual no puede tener una existencia larga

138 CAAMANÑO, Francisco, *Mandato...*, ob. cit., p. 138.

139 SARTORI, Giovanni, *Elementos...*, ob. cit., p. 264.

140 Ibid, p. 265.

141 Ibid, p. 265.

y segura si no posee como sustrato la representación efectiva. El diputado debe tener una cierta relación con el electorado”¹⁴².

Para Burke la “presunción” de representatividad presupone siempre una relación efectiva entre el diputado y el electorado: la representación virtual no sustituye, pero integra y completa a la representación electiva¹⁴³. La teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable: su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza, sino de asegurar la obligación de responder. Sin elecciones se puede tener representatividad; pero es verdaderamente difícil sostener que sin elecciones se tenga capacidad de respuesta-responsabilidad.

VII. REPRESENTACION Y REPRESENTATIVIDAD

Resulta de gran importancia efectuar la distinción entre representación y representatividad, evitando incurrir en el error de considerar que siempre que existe representación podemos hablar de representatividad. No podemos catalogar a todo representante como representativo de, por el solo hecho de ser representante, sea éste electivo o no. La representación se refiere al proceso, de representar o al resultado objetivo del mismo, instrumentado por medio de determinada articulación institucional.

La representatividad se refiere, por un lado, a la condición de los instrumentos a través de los cuales se verifica la representación; y por otro al sentimiento o la convicción de efectividad de la representación. Si se trata de un sujeto individual, el calificativo de representativo alude a su carácter modélico o típico y si se trata de un órgano colectivo, por ejemplo un Parlamento o Asamblea, viene a suponer la repetición a escala menor de la variedad de lo representado, en este caso la sociedad, plasmada en la diferente procedencia territorial, social, generacional o cultural de sus miembros. Así, los integrantes de un Parlamento serán considerados representativos si existe en los miembros de la comunidad respectiva un sentimiento suficientemente generalizado de encontrarse presentes en el mismo y de que sus intereses, aspiraciones e inquietudes son tenidos en cuenta.

Lo que califica a una institución de instrumento de representación es su éxito en la consecución de la representatividad y no su forma ni, por consiguiente, el procedimiento de su formación ni su

¹⁴² BURKE, E., *The Works*, Londres, Holdsworth and Ball, 1834, vol. I, p. 557.

¹⁴³ SARTORI, G. *Elementos...*, ob. cit., p. 266.

operación procesal: esto es si debe o no su origen a una elección, más o menos limpia, libre y competitiva o democrática, ni si existe habilitación o no para su actuación, o si tiene lugar una responsabilidad respecto de la entidad a representar; ni tampoco si existe y opera en un marco institucional con legitimidad de origen, o no.

“La representatividad viene a resultar, así, la correspondencia entre la composición socioeconómica de un grupo social y la del órgano que lo representa, mientras que la representación implica la responsabilidad de éste ante aquél”¹⁴⁴.

La idea de que el Parlamento debe de ser representativo quiere aludir, en el marco de cierto pensamiento democrático algo primario, a la necesidad de que el órgano parlamentario debe constituirse mediante una reproducción a escala de la propia sociedad a la que quiere representar. Esta es una idea que políticamente es escasamente consistente. Obviamente no lo es desde otras perspectivas, pero sí desde la del concepto de representación política¹⁴⁵. La representatividad es o bien un juicio de valor - se es representativo o no, respecto de algo- o bien un concepto finalmente matemático y cuantificable¹⁴⁶.

En todo caso un incremento de representatividad determina siempre un Parlamento más deficiente -más numeroso- como órgano decisor, aunque eventualmente pueda ser más eficaz como órgano legitimador.

VIII. REPRESENTATIVIDAD Y RESPONSABILIDAD.

El problema de la relación entre representación y representatividad puede expresarse de la siguiente manera: ¿es factible encontrar una persona que nos sustituya personificándonos? Para Sartori la circunstancia de que una persona se sienta representada por otra no siempre tiene relación con la elección de la misma. Los miembros de las corporaciones medievales se sentían representados, no porque eligiesen a sus mandatarios, sino porque mandatarios y mandados se pertenecían¹⁴⁷. Es dable que una persona se sienta mejor representada cuando su representante es similar a él, es decir cuando actúa de igual manera a como él actuaría. Nos sentimos representados por quien

¹⁴⁴ PUNSET, Ramón, *El Senado...*, ob.cit, p. 113.

¹⁴⁵ CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., *Representación...*, ob. cit., p. 402.

¹⁴⁶ Ibid, p. 402.

¹⁴⁷ SARTORI, Giovanni. *Elementos...*, ob. cit., p. 267.

pertenece a nuestra misma matriz de extracción porque presumimos que aquella persona nos personifica¹⁴⁸.

El principio de la pertenencia se verifica también en la actualidad, cuando se requiere una representación ordenada y expresada conforme a ciertos criterios profesionales o de intereses. El problema se presenta cuando nos encontramos frente a un Parlamento que es un fiel reflejo del cuerpo electoral y que sin embargo no actúa como el cuerpo electoral lo haría. La explicación de ello es posible encontrarla en la circunstancia de que el *responder responsablemente* tiene —al menos en política— prioridad sobre la semejanza.

Al mentar la responsabilidad podemos estar haciendo referencia: a) la responsabilidad personal de una persona hacia otra, es decir, la obligación del representante de responder ante su mandatario o b) la responsabilidad funcional, o técnica, de alcanzar un nivel adecuado de prestación en términos de capacidad y eficiencia¹⁴⁹. En el primer caso el representante actúa en lugar del representado, hace las veces de otro; mientras que en el segundo caso, por tratarse de un representante elegido en virtud de su capacidad y eficiencia, se pretende del mismo una conducta responsable.

En el ámbito de la representación política, se presenta de esta manera el siguiente dilema: priorizar la representatividad, sacrificando la responsabilidad o bien sacrificar la representatividad dando prevalencia a la responsabilidad.

En la representación privada, como siempre se persigue el interés exclusivo del representado, no es relevante la decisión de optar por la responsabilidad personal, en lugar de la responsabilidad funcional o viceversa. En cambio, cuando hablamos de representación política el tema adquiere otro cariz, puesto que no se persigue el interés exclusivo de una persona, sino el de un pueblo. En este caso, es crucial distinguir entre la responsabilidad dependiente y la responsabilidad independiente, puesto que no es lo mismo si un sistema representativo se basa en una o en la otra. Si los parlamentarios son independientes, es decir si existe responsabilidad funcional, el gobierno puede subordinar los intereses de un grupo particular en aras de concretar los intereses colectivos. Por el contrario, si nos encontramos frente a la responsabilidad dependiente, es posible que se sacrifique el interés general para lograr la satisfacción de los intereses parciales, los cuales frecuentemente son contingentes y contradictorios.

148 Ibid, p. 267.

149 FRIEDRICH, Man and His Government, An Empirical Theory of Politics, Nueva York, Mc GrawHill, 1963, pp. 310-311.

No es paradójico afirmar, por lo tanto, que un gobierno responsable puede ser también un gobierno altamente irresponsable. Cuanto más receptivo sea un gobierno, tanto menos se encuentra en condiciones de actuar responsablemente¹⁵⁰. No es posible pretender que el gobierno ceda a las demandas del pueblo y al mismo tiempo las resista. Es decir, es ilógico pretender al mismo tiempo más receptividad y más responsabilidad independiente.

IX. LAS TRANSFORMACIONES DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

A mediados del Siglo XIX la representación y el Parlamento liberal comenzaron a experimentar notables cambios. Las actuaciones proletarias de 1830 y 1848 en Francia produjeron fuertes desajustes sociales y pusieron en evidencia la imposibilidad de considerar la Nación como un todo homogéneo, moral y supraindividual, en el que los intereses privados pudieran reconducirse a un interés común, como predicaba el liberalismo¹⁵¹.

Los intereses sociales se develaron antagónicos y el concepto de Nación se volvió inoperante al traslucirse que servía a los intereses de la burguesía. El pueblo, a través principalmente de los partidos políticos de masas y de los sindicatos, comenzaría a bregar por concretar su deseo de participación y democratización del sistema¹⁵². Dentro de los intereses en pugna, la voluntad colectiva sólo consistirá en la resultante de la transacción entre los partidos políticos en los que el pueblo se articula¹⁵³.

El esquema de representación liberal quedó distorsionado. Los partidos se habían convertido en mediadores imprescindibles para canalizar la voluntad plural de la sociedad¹⁵⁴. Fueron los partidos, organizados y disciplinados, los que se posicionaron como verdaderas alternativas políticas populares y chocaran frontalmente con el anterior modelo de representación. Partidos y sindicatos pasan así a un primer plano y representan intereses distintos y contrapuestos en la vida social y política, de tal suerte que cambiaría el sujeto a representar: el pueblo en su diversidad. Ya no será

150 SARTORI, G. *Elementos...*, ob. cit., p. 269.

151 ABELLAN, Ángel Manuel "Notas sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política", Madrid, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N° 92 (abril-junio, 1996), p. 172.

152 Ibid, p. 172.

153 KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974, p. 43.

154 CAAMAÑO, Francisco, *Mandato parlamentario*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, p. 51-52.

éste (el elegido o diputado) el que constituya la voluntad del representado, sino viceversa, el representante expresará la voluntad del elector, articulada en torno a los partidos políticos¹⁵⁵.

IX. 1- El lugar de los Partidos Políticos en el Sistema.

A medida que los partidos van irrumpiendo en el proceso social y político, y la representación se transforma, se comienzan a reformar las leyes electorales, ampliando el derecho al sufragio a millones de ciudadanos.

Los partidos cobran una relevancia política y jurídica central para el sistema democrático hasta el punto de que el Estado de nuestro tiempo ha recibido el nombre de Estado de partidos¹⁵⁶.

El constitucionalismo democrático llegó de la mano de los partidos políticos y a través de su capacidad de mediación-reducción el pueblo existe políticamente. La historia demuestra que allí donde no hay democracia de partidos los derechos formalmente fundamentales degeneran en meras tolerancias¹⁵⁷.

Las modernas Constituciones reconocen el papel fundamental que desempeñan los partidos políticos¹⁵⁸.

El partido político no es una especie de invitado que inesperadamente irrumpe en un sistema representativo equilibrado —como algunas críticas parecen sugerir—, sino un componente imprescindible de la estructura representativa del Estado democrático. Son los partidos políticos las organizaciones que posibilitan el despliegue del proceso electoral, inimaginable sin ellos en la actualidad. Hoy no es posible un Parlamento representativo sin los partidos como protagonistas del proceso electoral¹⁵⁹.

Ciertamente, el programa político se configura como momento prejurídico y no simplemente político, ya que la acción de los partidos, cuyo reconocimiento jurídico se ha consagrado, prepara y dirige la decisión del Estado, que cristaliza en la incorporación de objetivos políticos, transformándolos en fines, también políticos, del Estado. Todos los pasos de la mediación

155 ABELLAN, Ángel M., “Notas sobre...”, ob. cit., p. 173.

156 Ibid, p. 174.

157 CAAMAÑO, Francisco, *Mandato...*, ob. cit., p. 139.

158 La Constitución Nacional Argentina de 1994 en su artículo 38 establece: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”

159 CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., *Representación...*, ob. cit., p. 403.

son objeto de atención por parte del Estado, que mediante el Derecho regula el proceso. Se trata de una mediación predeterminada incluso en sus primeros pasos, toda vez que la propia actividad partidista recibe un tratamiento jurídico, al menos en lo esencial, y en la selección de los programas participa en los Estados democráticos el cuerpo electoral, mediante las elecciones¹⁶⁰.

En el Estado democrático de derecho, la representación es un medio de *participación* de los ciudadanos en los asuntos públicos, a través del sufragio en elecciones periódicas, y los partidos políticos son instancias privadas que están constitucionalmente llamadas a ser instrumentos básicos de aquella participación y de la formación y manifestación de la voluntad popular en esta emisión ciudadana del voto.

Los partidos podrían actuar en tal proceso como garantes de la representatividad que en sus días ayudaron a formar, y como guardianes de una voluntad que prefiguraron y contribuyeron a expresar¹⁶¹.

Se ha dicho que el significado más profundo de los partidos políticos reside en que suministran la estructura necesaria para que las masas puedan reclutar entre sus miembros a sus propias élites y es cierto que fueron principalmente los partidos los que abrieron las puertas de la carrera política a los miembros de las clases inferiores¹⁶².

El partido, en cuanto institución básica del gobierno democrático, corresponde sin duda a una de las tendencias principales de la Edad Moderna: la nivelación constante y universalmente creciente de la sociedad, pero esto no significa de ningún modo que se corresponda con el significado más profundo de la revolución de nuestros tiempos. La élite que procede del pueblo ha sustituido a las élites anteriores reclutadas por el nacimiento o la riqueza; pero no ha significado nunca la posibilidad de que el pueblo entrase en la vida política y llegase a participar en los asuntos públicos. La relación entre una élite gobernante y el pueblo, entre los pocos que constituyen entre sí un espacio público, y la mayoría cuyas vidas transcurren al margen y en la oscuridad, sigue siendo la misma de siempre¹⁶³.

Se vuelve entonces necesario analizar la representación vinculándola al sistema electoral y al sistema partidista.

160 CANOSA USERA, Raúl. "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional, *Revista de estudios políticos*, N° 67, 1990, p. 137

161 BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., *Derecho de participación...*, ob. cit., p.226.

162 SOLOZABAL, Juan J., "Representación...", ob.cit, p. 96.

163 ARENDT, Hannah, *Sobre la Revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 2008, p. 383.

La posición de los partidos obedece simplemente a los requerimientos de representatividad que el Parlamento democrático incorpora; hoy no es posible un Parlamento representativo sin los partidos como protagonistas del proceso electoral¹⁶⁴.

Los partidos políticos se presentan como una opción para hacer frente al problema del aumento de la cantidad de votantes, es por ello que los ciudadanos son representados, en las democracias modernas, mediante los partidos y por los partidos¹⁶⁵.

IX. 2- La crisis de representación.

Debido a la incidencia partidista surgen dos tipos nuevos de relación representativa: la del elector-partido y la de diputado-partido¹⁶⁶.

En el primer supuesto, como el partido ha sustituido al representante o diputado, los electores, al votar, plebiscitan, al decir de Leibholz, opciones de gobierno, y en este sentido afectan al nexo institucional representativo parlamentario a través de la mayoría gubernamental en el Parlamento¹⁶⁷. De esta manera, los partidos se ubican en el centro de dirección política del Estado tanto desde el funcionamiento interno del Parlamento cuanto por su función de control de otros órganos estatales y, en particular, del Ejecutivo¹⁶⁸.

En virtud de la segunda relación representativa, el parlamentario pierde su libertad de actuación y en lo sucesivo queda sometido al interés y disciplina del partido¹⁶⁹.

De las elecciones internas del partido surgen los candidatos; los electores simplemente se limitan a elegir al candidato que resultó electo por el partido. Se desprende que la cooptación del partido-aparato se convierte en la elección efectiva¹⁷⁰. Al representante moderno se le confía un doble mandato, uno de sus electores y uno del partido¹⁷¹, y es el mandato del partido el que prevalece, esencialmente, sobre el mandato electoral. Ello puede conducir a la eventualidad de que el personal parlamentario acabe por parecerse bastante más al personal partidista -al de los políticos

164 CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., *Representación...*, ob. cit., p. 403.

165 SARTORI, Giovanni. *Elementos...*, ob. cit., p. 274.

166 ABELLAN, Ángel M., "Notas sobre...", ob. cit., p. 173.

167 Ibid, p. 173.

168 CAAMAÑO, Francisco, *El mandato parlamentario...*, ob. cit., pp. 55-56.

169 SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982, p. 306.

170 SARTORI, Giovanni. *Elementos...*, ob. cit., p. 275.

171 Ibid, p. 275.

profesionales- que a la sociedad que debería haber reflejado. Si así fuera quien está representado sería sobre todo el partido-aparato.

Es cierto que la característica esencial de los sistemas de partidos, por lo demás muy diferentes entre sí, es que designan los candidatos que deben ocupar los cargos efectivos del gobierno representativo. Por ello, desde su origen, el partido en cuanto institución dio por supuesto que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos estaba garantizada por otros órganos públicos, compuestos por expertos. En ese caso, hasta los representantes del pueblo carecerían de una esfera de acción verdaderamente propia, sino que serían funcionarios administrativos, cuya actividad, aunque de interés público, no se diferenciaría en lo esencial de la gestión privada. Si el último de estos postulados fuese cierto, quién podría negar que, en nuestras sociedades de masas, la esfera política se ha retraído mucho y ha sido reemplazada por aquella “administración de las cosas”¹⁷². En una sociedad de abundancia los intereses de los grupos en conflicto ya no necesitan ser resueltos unos a costa de otros, y el principio de oposición es válido únicamente en la medida en que existan posibilidades verdaderas de elección que trasciendan las opiniones objetivas y verificables de los expertos. Cuando el gobierno se ha transformado realmente en administración, el sistema de partidos sólo puede producir incompetencia y despilfarro. La única función no anticuada que el sistema de partidos podría llevar a cabo en tal régimen sería mantenerlo a salvo de la corrupción de los funcionarios públicos.

La crisis de la teoría de la representación tuvo lugar cuando se modificó el presupuesto político en que descansaba y resultó manifiesta la contradicción entre sus manifestaciones constitucionales y la efectiva práctica política¹⁷³. Todo ello ha trastornado a fondo la mecánica parlamentaria y ha dado lugar a la tópica denominación de crisis del Parlamento¹⁷⁴.

La teoría de la representación muestra sus falencias a medida que se acrecientan las demandas de democratización del sistema político. De ahí la trascendencia -como modo de comprobar la correlación entre Parlamento y Pueblo- de los instrumentos a través de los cuales se expresa -partidos políticos - y los momentos en que se manifiesta -elecciones-.

Andrea Greppi participa de este malestar por las “promesas no cumplidas de la democracia”¹⁷⁵ y encuentra la causa de su degradación en el progresivo vaciamiento de los principios de representación política y de separación de poderes. Si bien no son estos los únicos elementos que

172 ARENDT, Hannah. *Sobre...*, ob. cit., p.376.

173 SOLOZABAL, Juan J., *Representación...*, ob.cit, p. 95.

174 ABELLAN, Ángel M., “Notas sobre...”, ob. cit., p. 173.

175 BOBBIO, Norberto *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México. 2007, p. 22.

determinan la consolidación de un sistema democrático, cobran especial importancia en la medida en que constituyen el escenario en donde *se forma, y también se deforma, la opinión y la voluntad del ciudadano*¹⁷⁶. Su diagnóstico va acompañado de una propuesta de corte deliberativo que insiste en que la solución a esta crisis no está en acercar los ciudadanos a sus representantes mediante el diseño de nuevos mecanismos de participación política, sino en fortalecer la capacidad discursiva que les permitirá expresarse, construir una opinión propia e intervenir en aquellos asuntos de relevancia política.

Greppi no renuncia a centrar la atención en la dimensión deliberativa de la democracia pues entiende que la función de los procedimientos democráticos consiste, antes que nada, en crear ocasiones para la elaboración pública y privada de las opiniones, desestabilizando las creencias asumidas o impuestas acríticamente, sobre la base de meros prejuicios¹⁷⁷.

Se produce una modificación de las funciones de la institución parlamentaria de modo que adquiere mayor importancia su actuación representativa en detrimento de otras. Se produce asimismo la alteración de la posición del representante que, de hecho, si no de derecho, pierde la independencia y se encuentra sometido al mandato del partido político. La prueba está en que los partidos dominan las instituciones estatales y al propio Parlamento en cuyo seno se hace imposible una verdadera deliberación y contraste de opiniones, por cuanto las posturas y los discursos no son más que la ratificación y resonancia de las decisiones tomadas de antemano fuera de las Cámaras por sus fracciones partidistas¹⁷⁸.

El Parlamento es actualmente el lugar donde se refleja el pluralismo y donde se debaten ideas, se intercambian opiniones en aras de lograr un acuerdo que concilie los diferentes puntos de vista e intereses. En él se evidencia una pérdida de independencia de sus miembros cuya función principal es transmitir la opinión del electorado, articulada mediante la actuación de los partidos políticos. El Parlamento pasa a ser el ámbito donde se registran acuerdos, quizá alcanzados en otra parte, y se dan explicaciones de voto para información del electorado¹⁷⁹. Es dentro de este cuerpo plural donde se inserta orgánicamente la estructura del partido político y en donde cumple su rol fundamental la oposición. Sin una oposición que pueda actuar con verdadera representatividad y libertad dentro de los cuerpos deliberantes no habrá verdadero control. Sin partidos democráticos en su estructura

176 GREPPI, Andrea. *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Trotta, Madrid, 2012, p. 199.

177 GREPPI, A “Representación política y deliberación democrática”, 2007, *Cuaderno Gris*, Núm. 9, pp. 184.

178 ABELLAN, Ángel M., “Notas sobre...”, ob. cit., p. 174.

179 SOLOZABAL, Juan J., *Representación...*, ob.cit, p. 96.

interna, que pueden ofrecer alternativas de recambio, no existe verdadera representatividad del cuerpo político.

Todo ello parece indicar que el problema sigue siendo más de responsabilidad, de mejorar las prestaciones del gobernar en grande, en términos de responsabilidad funcional, sin poner en peligro lo esencial de la responsabilidad dependiente.

X. PROBLEMAS ACTUALES Y SU RELACIÓN CON UN PARLAMENTO REPRESENTATIVO.

La exigencia fundamental del moderno Estado democrático consiste en incorporar en sus decisiones la voluntad del conjunto de los ciudadanos. Un Parlamento representativo en su más alto grado, debe ser un parlamento plural que satisfaga los requerimientos de legitimidad aún a costa de dificultar sus decisiones.

Es indudable que la configuración constitucional del modo de reclutamiento de las Cámaras parlamentarias persigue una finalidad representativa o, más exactamente, pretende construir una concreta representatividad¹⁸⁰. De igual modo, parece evidente que la representatividad perseguida no es la misma en unas Asambleas que en otras; y la historia del bicameralismo lo demuestra, toda vez que la razón de ser de las segundas Cámaras ha girado casi siempre en torno a su especificidad representativa respecto de las Cámaras Bajas. Eso quiere decir que, en cualquier caso, la representatividad -considerada ahora como pretensión, no como situación- es un valor, al servicio de cuya realización se pone la representación, que así, se configura como una técnica representativa, como un instrumento arbitrado por la ley para la consecución de la representatividad. La relación representativa, considerada en su vertiente más compleja, es la existencia de un conjunto de institutos y de mecanismos que desembocan en actos de preparación de designación y que constituyen, por su ordenación, la expresión de la búsqueda de esa representatividad concreta.

La representatividad opera como función legitimadora de la actuación parlamentaria. Referirse a la legitimidad del Parlamento conlleva necesariamente hablar de legitimidad democrática. En torno al Parlamento se centra y se vertebra toda la estructura política del sistema democrático. La

180 PUNSET, Ramón, *El Senado...*, ob.cit, p. 116.

representación es una de las piezas (las otras son la deliberación y la publicidad) sobre las que se apoya para funcionar el Parlamento.

La experiencia histórica nos ha ido demostrando lo difícil que resultó la contraposición evidente entre democracia directa y democracia representativa. El Parlamento se comportó como órgano representativo, no tanto por ser expresión de la voluntad general, sino por ser reflejo de las verdades sociales. La pregunta es cómo compatibilizar el principio de ausencia de mandato imperativo con la exclusión en el proceso de discusión y sanción de las leyes de la generalidad de los ciudadanos, a los que afectarán y sobre los que incidirán esas decisiones. Por falta de respuestas, hubo autores que concluyeron afirmando que la democracia representativa burguesa se quedó sin legitimidad¹⁸¹.

Es cierto que ya no vivimos en el mundo en el cual se edificó la construcción liberal. La sociedad actual está fragmentada en intereses contradictorios, dividida por intereses irreconciliables, presidida por la acción y el protagonismo de los partidos políticos. Frente a esta afirmación, el concepto de representación clásica (concebida y fundamentada por el constitucionalismo clásico) es arqueología constitucional, ya que la sociedad que se enfrentaba al Estado, no era la sociedad toda, sino una sociedad acotada y delimitada (la burguesía), sociedad que participaba a través del sufragio(restringido).

Cuando la lucha por el sufragio universal se convierte en realidad, y cuando el Parlamento empieza a adquirir su legitimidad democrática plena, la crítica al parlamentarismo clásico y a su representatividad comienza a hacerse sentir.

De lo que se trata, por tanto, es de volver a ubicar al Parlamento en la vida institucional del Estado democrático de derecho, de encontrar el rol legitimador de la institución y convertirlo, con todas las debilidades y fortalezas que tienen las instituciones humanas, en órgano representativo de la legitimidad democrática. No hay duda de que el debilitamiento del régimen representativo muestra su síntoma más elocuente en el debilitamiento y pérdida de jerarquía que manifiesta el órgano legislativo.

Las ideas de Rousseau, de que una vez que los representantes son elegidos el pueblo no es nada, cobran hoy vigencia como el gran problema a resolver respecto a la legitimidad parlamentaria, ya que el gran riesgo que se corre, y que percibimos constantemente, es que los representantes una

181 SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución...*, ob. cit., p. 290.

vez elegidos se convierten en los soberanos representantes del pueblo, produciendo falsificación y deslegitimación de su esencia y naturaleza.

La superación de la disyuntiva de salvar la legitimidad de la representación, por un lado, y de salvar el Parlamento por otro, fue superada al decir que la legitimidad de origen se hace indiscutible con una representación creada a través de los mecanismos del sufragio universal¹⁸². El problema se presenta frente a la legitimidad de ejercicio¹⁸³ y el modo de garantizarla es recurriendo a la noción de opinión pública. La misma actúa como mecanismo de control y de vigilancia, convirtiéndose en legitimadora de ejercicio.

El Parlamento, como órgano de expresión de la voluntad popular, tiene como misión objetiva la legitimación del apartamiento real del pueblo de las funciones políticas primordiales¹⁸⁴.

Cabe preguntarnos entonces: ¿cómo es que la teoría de la representación se ha mantenido en una buena parte formal y materialmente vigente? ¿Cómo ha conseguido sobrevivir sobre todo al envite de la democracia de masas? Probablemente porque, como afirmara Leibholz, nunca el derecho electoral más democrático imaginable podrá abarcar la totalidad del pueblo, unidad ideal al fin y al cabo, que el Parlamento sólo penosamente puede representar¹⁸⁵. Mientras esto sea así, parece que el principio representativo será algo tan inevitable como lo son sus dificultades.

X. PROPUESTA DE LA DOCTRINA AMERICANA

El análisis del concepto de representación política se ubica en una situación de crisis, en cuya raíz se encuentra el hecho de que hoy la representación cumple unas funciones para las cuales no había sido en principio ideada¹⁸⁶.

182 DE VEGA GARCIA, Pedro, *La Función Legitimadora del Parlamento*, en *Parlamento y Opinión Pública*, Tecnos, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Madrid, 1995, p. 239.

183 BOTANA, Natalio. "La democracia republicana en el bicentenario", en *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza*. Buenos Aires, 2010, p.121.

184 CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L., "Sobre la irreductible...", ob. cit., p.185.

185 Ibid, p.185.

186 EULAU, Heinz, *Karps, Paul d.* "Changing views of representation". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 3, Iowa, 1977, p. 233.

186 GRESS, Franz, *Representación*, *Diccionario de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 545.

La realidad de la que debe dar cuenta una teoría de la representación política en nuestros tiempos es bien distinta de la que se configuró en sus comienzos. El problema no es que las teorías clásicas de la representación fueran incapaces de resolver las cuestiones políticas que se presentaron en su momento, sino la incapacidad que presentan en la actualidad para resolver una adecuada concepción de la representación política¹⁸⁷.

La representación política está compuesta de dos ingredientes esenciales: la representatividad y la responsabilidad. Para estudiar la presencia de estos dos ingredientes es necesaria nuestra atención sobre los mecanismos institucionales que los pueden garantizar o posibilitar: a) que la representatividad venga dada por el carácter electivo de los representantes, y b) que la responsabilidad venga dada por la existencia de mecanismos de control sobre éstos por parte de los representados.

En virtud de estos elementos la relación representativa se divide en tres niveles: 1) elección; 2) rol de los representantes, y 3) control.

1) En cuanto a la elección, los procesos electorales deben llevarse a cabo a través de las instituciones dispuestas en las legislaciones electorales. Entre ellas se incluye la regulación del sufragio -activo y pasivo- el diseño y distribución de las circunscripciones electorales, las fórmulas de adjudicación de escaños, la regulación de la campaña electoral, etc.

2) En cuanto a la relación entre representados y representantes que se desprende de la actividad electoral, la nueva naturaleza política de la representación define el rol de los representantes, compuesto a su vez por dos factores principales: el foco y el estilo de la representación.

3) En cuanto a la responsabilidad, el control se divide en dos: un control de responsabilidad en sentido estricto, que se unifica conceptualmente con el momento electoral, más concretamente con la periodicidad del momento electoral. Y un control entre elecciones que, lejos de lo que parecían señalar los primeros estudios sobre la necesaria congruencia entre representantes y representados, supone también un problema difícil. La *responsiveness* (término creado por la doctrina americana) es el segundo elemento necesario para el control interelectoral de los representantes. Sus implicancias son: políticas, de servicios, de distribución y simbólica.

187 EULAU, Heinz, *Karps, Paul d.* "Changing views of representation...", ob.cit, p. 234.

Para completar el marco que encuadra la representación política hace falta, todavía, incluir la estructura de los partidos políticos, por ser la que más influye sobre estos mecanismos institucionales en los modernos regímenes democráticos.

Hay quienes identifican representación y representatividad, lo cual sólo puede suceder por medio de lo que Pitkin¹⁸⁸ denominó la perspectiva de la representación descriptiva. Desde este particular ángulo de visión se hace depender la representación de las características del representante, de lo que es o lo que parece ser. La representación, entonces, consiste en ser algo antes que en hacer algo. Las consecuencias de esta concepción de la representación son, que es más importante para definir la representación lo que el representante sea que lo que el representante haga, y que cuanto más representativos sean los representantes más ajustada será la representación.

Desde esta perspectiva descriptiva podemos fundamentar la relación entre representante y representado en la semejanza entre ambos, lo que traería como consecuencia que la representación es sustancialmente distinta de la semejanza perfecta, y que existen otras formas de crear la idea de sentirse representados.

Concebida la representatividad como la existencia de unas características comunes a los representados y al representante, es necesario añadir a la representatividad otro concepto: la responsabilidad, entendida como la obligación del representante de llevar a cabo unas actuaciones políticas en la línea de esta característica u opinión común, sometién dose para ello al control periódico de los representados.

Esta contraposición entre representatividad y responsabilidad, tanto personal del representante como funcional (exigencia de eficacia), no se da en términos tan absolutos. El problema se reconduce a la llamada crisis de gobernabilidad: se quiere hacer ver que un exceso de representatividad produce como consecuencia la imposibilidad de llevar a cabo un gobierno responsable, es decir, eficaz.

Ambas se desprecupan por lo que ocurre durante la actuación del representante.

Sabemos que intentar unir representación con democracia ha sido la causa de la crisis de aquélla, incluso también puede aventurarse que haya sido la causa de la crisis de ésta. Para poder hablar de representación democrática no basta que esta representación sea representativa; tampoco

188 PITKIN, Hanna F., *El Concepto de Representación*, CEC, Madrid, 1968, pp. 65-100.

basta que sea responsable. Es requisito indispensable que sea ambas cosas. De ahí que la representación, si quiere ser democrática, debe contener tanto el ingrediente de la representatividad como el ingrediente de la responsabilidad.

De lo que se trata, entonces, es de encontrar soluciones técnicas para que ambas estén presentes en un régimen representativo¹⁸⁹.

X. 1- Mecanismos Institucionales. Elección y Control

Lo primero que es necesario para que exista representatividad y responsabilidad, es que la representatividad se garantice mediante un procedimiento electivo, lo que no implica afirmar que siempre que haya elección va a haber necesariamente, responsabilidad del representante. (En estos casos, los representantes no representan la voluntad nacional, sino que ellos mismos son, y, por tanto, expresan, esta voluntad, puesto que no existe ningún tipo de voluntad o sujeto anterior a esta expresión a la cual hayan de representar). Se trata de lo que llamamos relación representativa¹⁹⁰. Desde esta perspectiva, la relación representativa se agota en la elección.

La representación electiva, en algunos casos, puede no ser democrática, pero la representación democrática habrá de ser necesariamente electiva.

El carácter electivo de la representación es requisito básico para poder hablar de representación democrática, ya que la vía electoral es la única capaz de satisfacer, no ya la exigencia de semejanza, sino fundamentalmente la exigencia de responsabilidad.

Las condiciones presentes en la elección para poder garantizar, junto a la representatividad, la responsabilidad de los representantes son dos:

- 1) Que esta elección no sea solamente una función sino el ejercicio de un derecho de los ciudadanos, cuya voluntad preexistente concorra a la expresión de la voluntad nacional. Para ello habrá que recorrer el camino que separa al sufragio función del sufragio derecho. Evolución desde un régimen que sólo era representativo hacia un régimen democrático.

189 PASQUINO, Gian Franco, I volti della rappresentanza. Come ridurre la complessità sociale, en *Democrazia e Diritto*, N. 24, 1984, p. 119-120.

190 PITKIN, Hanna, El Concepto..., Ob. Cit., pp. 41 y sigs.

2) Junto a la elección popular como verdadero fundamento de la representación es necesario que el proceso electivo se desarrolle en un ambiente de competencia y pluralismo¹⁹¹.

El segundo paso necesario para que se den los componentes de la representación, es la exigencia de control.

Así, por ejemplo, Pasquino¹⁹² enmarca también, al mismo nivel que el problema de la selección, el problema de cómo controlar post-electoralmente o, mejor, interelectoralmente (es decir, entre una elección y otra) su comportamiento.

La clave para defender esta concepción del control de los representantes, no sólo electoral, sino también inter-electoral, se encuentra en una concepción no puntual, sino sistémica y procesal de la relación representativa¹⁹³. De esta forma, en primer lugar, se aborda la representación como una institución colectiva, que supera la relación individual entre el representante y sus representados, y que nos permite hablar de un sistema representativo. En segundo lugar, la representación adquiere una configuración procesual, es decir, no se considera como una relación instantánea, vinculada con el acto y el momento de la elección, sino que se despliega como un proceso representativo a lo largo del tiempo y en los diferentes temas que se traten.

Esta necesidad es la que plantea el problema técnico de cómo instrumentar los medios para llevar a cabo la elección. Las diversas soluciones que se adopten para solucionar el problema se dan siempre a través de la vía legislativa: se diseña un determinado procedimiento de elección y éste se traduce en una ley electoral.

De esta forma, la ley electoral aparece como el factor clave, o al menos uno de los más importantes, de entre los que actúan en el proceso de elección de los representantes. Sus funciones pueden definirse atendiendo a su definición: una ley electoral es la que regula los procesos en que las preferencias electorales se expresan en votos y en que estos votos se transforman en distribución de la autoridad gubernamental (típicamente, escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en concurrencia¹⁹⁴.

191 COTTO, Maurizio, *Classe politica e parlamento in Italia: 1946-1976*, Bologna, Il Mulino, 1979, p.66.

192 PASQUINO, Gian Franco, *I volti ...*, ob. Cit., p. 103.

193 FISICHELLA Domenico, *La rappresentanza politica*, Giuffré, Milán, 1983, pp. 19-21.

194 RAE, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven. 1967, p. 14

Por lo que hace al derecho electoral considerado en un sentido estricto, la principal institución que se regula es el derecho al sufragio, activo o pasivo¹⁹⁵. Actualmente, en los sistemas políticos democráticos esta regulación se caracteriza, en términos generales, por las siguientes notas:

a) El derecho al sufragio activo debe reunir hoy unas características precisas para poder ser reconocido como tal. Estas son, universalidad, igualdad, carácter secreto, directo y libre.

b) Desde el punto de vista de los elegibles, es frecuente encontrar una regulación más restrictiva que la existente para el sufragio activo. Existen, en este sentido, dos instituciones jurídico-constitucionales que pueden actuar sobre el sufragio desde este punto de vista, son ellas “la inelegibilidad y la incompatibilidad”¹⁹⁶.

Junto a las inelegibilidades y a las incompatibilidades se produce el fenómeno de agrupación de las candidaturas en listas de candidatos. Las listas no son sólo agrupaciones esporádicas de candidatos a representantes, sino que lo característico de ellas es que los escaños se asignan, en función de la fórmula electoral que contemple la ley, a la lista, y sólo en un segundo momento se procede a la asignación de los escaños atribuidos a los diferentes candidatos individuales que en ella se integran. En este segundo proceso de atribución de escaños pueden distinguirse también varios procedimientos. En general, puede decirse que el criterio básico ha sido el de atribuir a una fórmula u otra la capacidad para hacer que el sistema electoral se encuentre más o menos ajustado a la población que representa.

En el proceso de la representación en las elecciones, éstas aparecen como el momento en que la representación se crea, no como aquel en el que ésta se extingue. La idea procesual de las elecciones conecta también con el mandato del elector sobre el representante, es decir, con las relaciones de dependencia o de independencia con respecto a éste que tienen los candidatos electos. Estas relaciones tampoco se han visto siempre de manera pacífica, sino que han generado enconadas polémicas.

En efecto, las posturas mandato *versus* independencia han sido, por lo general, recíprocamente irreconciliables. Se ha pretendido, o bien que el carácter electivo de la representación implica una subordinación de los representantes a los dictados de sus electores, o bien que el carácter

195 NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, FCE, México., 1978, p. 53 y sigs.

196 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 346- 352.

representativo de las elecciones implica que el representante debe actuar siguiendo únicamente los dictados de su propia conciencia¹⁹⁷.

La resolución de la paradoja, o al menos una comprensión cabal de la misma, sólo es posible precisando, previamente, algunas notas de la idea misma de mandato. Por cierto, nunca se conjuga sola cuando se trata de la representación política.

El concepto de mandato, que en el derecho privado no necesita ser matizado ni completado por ningún otro, en el campo de la representación política sí tiene esta necesidad. Ello se deriva del hecho de que, al recibir el derecho público la institución de la representación tal como ésta aparece en el derecho privado, han de modificarse algunas notas características de aquélla para hacer viable también ésta. Por esta razón, en el campo de la representación política no podemos hablar ya de mandato a secas, sino que hemos de hablar de mandato imperativo o mandato representativo, por más que, como veremos, este último no sea sino una negación expresa de la idea iusprivatista de mandato. Las transformaciones de la democracia representativa del presente han conducido a un importante sector de la doctrina, a sostener que el mandato de los diputados no es un mandato otorgado por el pueblo, sino un mandato de partido y que, por tanto, es a los partidos políticos a quienes corresponde su titularidad.

Ocurre, sin embargo, que la prohibición constitucional del mandato imperativo contradice de la forma más clara y radical esta situación de hecho¹⁹⁸.

El mandato imperativo sigue conectando, en clave de instrucciones, al representante con el representado, propiciando así un control continuo y expreso de éste sobre aquél. Sin embargo, la dificultad de llevar esta idea de mandato a la práctica es manifiesta. ¿Qué voluntad es la que debe llevar a cabo el representante? Se dirá que la de sus representados, es decir, la de sus electores. ¿Cuáles, los que le votaron, o todos? Responder que la mayoría, parece en principio, una respuesta plausible, pero ¿qué mayoría? Porque es comprobable el continuo cambio de opinión por parte de los electores y la imposibilidad de fijar una mayoría estable para todos los temas que vayan siendo planteados ante el representante¹⁹⁹.

La imposibilidad de hacer operativa en la práctica la idea de mandato, ha sido atribuida como la causa por la que éste deja de aparecer como uno de los componentes de la representación política,

197 PITKIN, *El Concepto...*, Ob. Cit., p. 157.

198 DE VEGA, Pedro. "Significado de la representación política", en *Revista de Estudios Políticos* N. 44, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 1985, p. 39.

199 FISICHELLA, Domenico, *La Rappresentanza...*, ob. Cit, pp. 18-19.

desaparición que fácilmente se adivina tras la expresión por la que se ha sustituido un mandato (imperativo) por otro mandato (representativo).

Se defienden en realidad, dos ideas diferentes: una, expresa, sobre la independencia del representante con respecto a la voluntad de sus electores, y otra, latente, que justifica esta forma de comportarse en el hecho de que el representante no representa a sus electores, sino a toda la Nación.

Frente a esta problemática la doctrina norteamericana propuso la necesidad de distinguir entre el foco y el estilo de la representación. Por ejemplo: “La unidad e indivisibilidad de la soberanía nacional no reclaman necesariamente ni la unidad de su ejercicio ni la unidad del acto electoral como acto de selección de los ejercientes de la soberanía. Si así fuera, no habría sido lícita la división de poderes (precisamente la tesis más querida de los nuevos teóricos) ni cabría más forma electoral legítima que la del Colegio Nacional único. Y no se ve por qué siendo compatible con una pluralidad de sujetos ejercientes y de circunscripciones electorales no lo sea también con las instrucciones que los electores puedan dar a los candidatos, ni con la posibilidad de que estos revoquen el mandato conferido. De la unidad de la soberanía nacional no se deriva en absoluto la irreversibilidad del acto político electoral”²⁰⁰.

A estas dos realidades presentes en toda teoría de la representación, el centro de referencia y la actitud que se espera que adopte el representante, las llamaron respectivamente, foco (*focus*) y estilo (*style*) de la representación. Aunque es frecuente que aparezcan unidos, foco y estilo son susceptibles de una consideración por separado. Podemos llegar a señalar las posibles correlaciones entre los tipos de foco y los tipos de estilo, pero no a afirmar taxativamente que a un foco de representación debe corresponder necesariamente un estilo concreto; o sea, en este caso, que a un representante que lo sea de toda la Nación, y no de unos electores, debe corresponder una actitud de independencia e incluso inobservancia de las instrucciones que éstos pudieran impartirle.

Lo que nos interesa para el análisis de los componentes de la representación política, es un sustituto eficaz al concepto de mandato y a su arbitraria manera de unir elementos de una realidad que ahora pueden relacionarse no sólo en sentidos predeterminados. Se consideraban predeterminados mandato representativo como foco global (se representa a la nación) y estilo independiente (independencia respecto a los electores). También se consideraban predeterminados mandato imperativo como foco local (se representa a los electores) y estilo dependiente (pues se siguen sus instrucciones).

200 TORRES DEL MORAL, Antonio. “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”. Revista de estudios políticos, N° 203, 1975, p. 811.

Profundizando en el concepto de estilo de la representación, se puede llegar a concebir la existencia de un *rol* de los representantes, es decir, la existencia de una serie de ideas, hábitos, actitudes, etc., que nos permiten atribuir a un representante una conducta, o unas pautas de conductas, relativamente estables, o sea, un comportamiento representativo determinado.

En el *rol* de los representantes, pueden destacarse dos características²⁰¹: a) se refieren a las acciones de unos individuos con relación a otros individuos, es decir, a relaciones sociales, en este caso, políticas, y b) es un concepto normativo que se refiere sólo a estas acciones cuando se da en ellas cierta regularidad y uniformidad a lo largo del tiempo. Pretende la descripción de las características de las regularidades estadísticamente observadas, así como la predicción de cuáles son los comportamientos esperados en el futuro en presencia de determinadas variables.

Las principales conclusiones permitieron, mediante la agrupación en bloques homogéneos establecer tres grandes categorías de *roles* de representantes:

a) Fideicomisario. Este tipo de representante no se siente ligado por las opiniones de sus electores, sino que cree que debe actuar con independencia de éstas.

b) Delegado. Esta orientación de *rol* reúne varias concepciones, pero lo común a todas ellas es la creencia de que el representante no puede actuar en cada caso según le dicte su conciencia o sus razonamientos, puesto que se encuentra sometido a una autoridad superior; esta autoridad superior (sus electores, su partido, etc.) es la que en cada momento debe indicarle cuál debe ser el sentido de su voto.

c) La tercera serie de *roles* que pueden agruparse en una categoría homogénea es la de político. El representante con un *rol* de político actuará unas veces como un delegado, otras veces como un fideicomisario, en función de las materias de las que se trate.

Estos diferentes tipos de *roles* se dan en la práctica en las legislaturas estudiadas, con una desigual intensidad. El tipo de comportamiento más frecuentemente observado es el de fideicomisario, en detrimento de posturas de tipo político y, sobre todo, en detrimento de posturas de tipo delegado.

201 WAHLKE, John C., The problem of a legislative model, *The Journal of Politics*, Cambridge University Press, Vol. 22, No. 2 (May, 1960), p.203.

La mayor utilidad del concepto de *rol* estriba en la posibilidad que permite, establecidas las categorías, correlacionarlas con diferentes categorías de focos de representación. Es posible así establecer algunas hipótesis, por ejemplo: local- nacional, y diferentes estilos o *roles* fideicomisario-delegado-político. La investigación se ha desarrollado sólo por ahora en un contexto político muy determinado, el norteamericano.

X. 2- Responsabilidad y *Responsiveness*.

La idea de que es necesario controlar a los propios representantes es relativamente nueva. Durante años, la lucha de las fuerzas progresistas se dirigió a la consecución de la universalidad en el sufragio. Se concentró, por tanto, en el momento de la elección de los representantes. Se descuidó, durante este período, la posibilidad de ejercer un control sobre los representantes elegidos. Sin embargo, con la paulatina generalización de estilos de representación, cada vez más alejados de una influencia directa del pueblo, y con la extensión de los argumentos basados en las diferentes lecturas del mandato representativo, se generó un importante movimiento en favor de una mayor conexión entre representantes y representados y una mayor participación real de éstos en la actividad política.

Nos interesa ahora volver sobre ellos porque su auge supone también un renacimiento de la exigencia de controlar el poder político por los propios ciudadanos. Así, la idea de que el control de los representantes elegidos debe figurar como un componente de la representación democrática, tiene una aparición muy señaladamente enmarcada en la nueva corriente democrático-participativa que surge en el contexto occidental de los años sesenta. La génesis de esta nueva corriente tiene también un encuadre muy específico. Según C. B. Macpherson²⁰², se inició como consigna de los movimientos estudiantiles de Nueva Izquierda del decenio de 1960.

Los intentos de las nuevas posturas por conectar más intensamente representantes y representados, aun pecando de un voluntarismo casi ingenuo, no pretenden sino encontrar soluciones prácticas para un problema real: la despolitización y todas sus consecuencias. Un efecto positivo de estos intentos fue el resurgir de los estudios sobre la conexión real entre representante y representado.

En esta línea, ya en 1967 H. Eulau advierte acerca de la necesidad de introducir en el análisis el elemento de la diferencia de estatus entre uno y otro, es decir, de poner de relieve el carácter asimétrico de la relación entre representante y representado, y pone a la luz cómo la teoría política e

202 MACPHERSON, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982; 1977, p. 139.

institucional, en general, se mueve en contextos donde las cuestiones tratadas han sido superadas por el curso de los acontecimientos.

Es necesaria una conexión entre el representante y sus electores, conexión que se mediría por la congruencia entre ambos. A más congruencia, más influencia de los representados en sus representantes, por tanto, mayor presencia de éstos en la política y mayor carácter participativo del sistema²⁰³.

En nuestra experiencia política se da así una paradoja: queremos políticos que sean iguales a nosotros, pero en realidad necesitamos –y le exigimos en consecuencia- que sean superiores y den solución a nuestras demandas.

Pero ¿por qué necesitamos que sean superiores a nosotros? La respuesta está en la complejidad, una de las características esenciales de la modernidad. La creciente interrelación entre los ámbitos del Estado y la sociedad, la fragmentación de esta última en multitud de intereses, la conexión entre los distintos ámbitos de actuación, la multiplicidad de decisiones a las que se ven enfrentados los decisores políticos, la creciente especialización funcional, todas ellas son notas de una situación que se opone a los cánones decimonónicos del Estado liberal.

Si nos atenemos al concepto de Luhmann de que la complejidad está relacionada con la abundancia o superabundancia de posibilidades²⁰⁴, parece evidente que ella genera una creciente necesidad de conocimientos especializados y de ámbitos de decisión específicos que permitan gobernar la realidad compleja. Ello produce, en términos de representación, un doble fenómeno: por un lado, se refuerza la desigualdad antes estudiada, ya que el conocimiento especializado supone un cierto elitismo y, por otro lado, se produce un distanciamiento cognitivo importante por parte de los ciudadanos respecto de los asuntos públicos. Los ciudadanos carecen de la capacidad para analizar la información especializada que, en el mejor de los casos, se pone a su disposición, lo que conlleva una tendencia de desafección de los asuntos públicos, al menos a nivel general²⁰⁵.

203 EULAU Heinz, *Changing...*, ob. cit., pg. 58.

204 GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, en *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, Tomo II, pág. 1696ss.

205 Sin embargo, a nivel local, donde la cercanía y la posibilidad de involucramiento directo y conocimiento accesible son reales, la participación ciudadana es creciente. Ello explica, cómo, en las últimas décadas uno de los mecanismos de legitimación del sistema político ha sido la descentralización administrativa hacia instancias locales. Por eso, si bien son fenómenos de signo contrario, tanto en la desafección de los asuntos públicos generales como en el compromiso con lo local, se ve actuar el mismo principio. Es la imposibilidad de participación en una esfera la que lleva al ciudadano a involucrarse en la gestión de la otra.

Descubriendo la asimetría de la relación representante-representados, se descubre la imposibilidad de utilizar el criterio de la congruencia, generalizado como medida de la presencia del pueblo en la actividad política. Porque, entre otras cosas, la diferencia de estatus entre uno y otros significa que la mayoría de las iniciativas de todas las acciones realizadas en el curso de la relación representativa son llevadas a cabo por el representante, al menos presumiblemente²⁰⁶.

La teoría del apoyo difuso de Wahlke²⁰⁷ fue una propuesta para intentar encontrar respuestas a los problemas arriba descriptos.

Si sustituimos la necesidad de congruencia entre representantes y representados por la presencia de un apoyo difuso de éstos, la presencia de una discordancia entre unos y otros no se verá como una falta de participación de los representados en la actividad política, sino como la presencia de este soporte que sustenta a los representantes.

Para ello se exige descomponer la idea genérica de control de la actividad de los representantes en dos.

Una idea de responsabilidad general de los representantes concebida como una responsabilidad periódica y que se lleva a cabo por la vía electoral. Tiene su fundamento en el principio de que, cada cierto tiempo, el electorado revalidará o no su confianza en sus representantes según hayan actuado o no conforme a sus intereses.

El segundo tipo de control se encuentra en la insuficiencia del primero, debido fundamentalmente a los largos lapsos que median entre elección y elección y durante los cuales, la actuación del representante no está sometida a ningún tipo de control por parte de sus representados. La idea de este control interelectoral llevó en un primer momento a hablar de la necesaria congruencia entre representantes y representados.

Posteriormente, demostrada ya la insolvencia de este tipo específico de control, se empieza a utilizar para señalar este concepto el término *responsiveness* (es un concepto complejo incluso en su traducción) para diferenciar así tanto la congruencia o respuesta de los representantes (*response*) como la responsabilidad exclusivamente electoral (*responsability*).

206 FISICHELLA, Domenico, *La rappresentanza...*, ob. cit., p. 24.

207 WAHLKE, John, *The problem...*, ob. Cit.

Los elementos esenciales²⁰⁸ de la *responsiveness* son: 1) política; 2) por servicios; 3) por distribución, y 4) simbólica.

1- Política: es la que se encuentra más cerca de la idea de congruencia, definido por esta conexión simple *input-output* entre representante y representado. La *policy responsiveness* refiere a la estructura en la cual las posiciones de los distritos sobre cada uno de los *issues* particulares, especificados en alguna medida de tendencia central o dispersión, están relacionados con la orientación de los representantes –en sus actitudes o percepciones- y con sus consecuentes decisiones en un campo determinado de las políticas²⁰⁹.

El presupuesto que subyace es que, para satisfacer este componente, debe existir una conexión significativa entre las preferencias o demandas de políticas de los electores de un distrito y el comportamiento de los legisladores. “Cualquiera sea el concepto, la definición operativa es la misma: si el representante y su base electoral acuerdan sobre una política particular, sin importar como se llegue a este acuerdo, el representante será responsivo”²¹⁰.

2- Por servicios: por ella se entienden una serie de servicios de tipo no legislativo, que el representante lleva a cabo, destinados a determinados individuos o grupos de su distrito electoral; lo que cuenta son los beneficios o ventajas, de diverso tipo, que el representante puede conseguir para determinados electores o representados. Este factor es de gran importancia para entender la naturaleza actual del gobierno representativo. Incluye las diversas intervenciones del representante ante las agencias burocráticas o administrativas, en las cuales el representante desarrolla una actividad de servicio importante.

Las actividades de *service responsiveness* están destinadas a atender directamente a las demandas de los individuos y/o a solucionar los problemas planteados por los ciudadanos o grupos reducidos de ciudadanos. Existe un número de servicios que los electores esperan y que los representantes consideran una parte intrínseca de su labor; algunas de ellas entrañan sólo modestas peticiones, como responder a consultas escritas que plantean asuntos personales, organizar reuniones o viajes para los visitantes que provienen de sus distritos. Otras aluden a lo que la literatura estadounidense llama *case work*, que se refiere a solucionar problemas particulares de sus electores o a situaciones en las que el representante actúa como defensor -o incluso *lobista*- de intereses

208 EULAU, Heirlz, y KARPS, Paul D. *The Puzzle of representation: components of responsiveness*, Londres, Sage, 1978, pp. 63-67.

209 *ibid*, p, 242.

210 *Ibid*, p.242.

particulares de los ciudadanos frente a la legislatura, frente a las burocracias departamentales, o las agencias reguladoras²¹¹.

En mayor o menor medida, todos los legisladores dedican parte de sus recursos a esta función. Algunos le dan una prioridad casi absoluta; fundamentalmente aquellos que creen que la principal función que deben cumplir es la de ayudar a los ciudadanos que han depositado en ellos su confianza para solucionar sus problemas más urgentes. En estos casos la trascendencia que le otorgan a la satisfacción de las necesidades individuales de la gente los lleva a minimizar otras funciones, como la de elaboración de las leyes o la de control o fiscalización del gobierno.

En el contexto latinoamericano la mayoría de los análisis sobre lo que la literatura estadounidense denomina *constituency service* han estado mezclados con el tema del clientelismo, en los que se plantea examinar el intercambio directo o personalizado de favores de diverso tipo por votos o apoyo político²¹². Esto se debe a una constante confusión entre conceptos, donde no se distinguen las prácticas particularistas de las clientelares.

3- Por distribución: Incluye todo tipo de beneficios generales que el representante consigue para su distrito electoral; no se trata de intervenciones o gestiones personalizadas, dirigidas a la satisfacción de determinados intereses o grupos, sino de beneficios globales que el distrito consigue por la mediación de su representante: lograr que su distrito sea sede de un acontecimiento deportivo importante, que en él se instale una industria estatal que generará un gran número de puestos de trabajo, etc. Ponen, por tanto, el foco en la asignación de recursos y en los beneficios más generalizados que los representantes canalizan principalmente hacia sus distritos.

Estas asignaciones pueden beneficiar al distrito como un todo o a ciertas bases electorales más que a otras -debido a que sus productos le afectan de manera específica- aunque en ambos casos el legislador se comporta como un intermediario en la canalización.

La distribución de beneficios por parte de los legisladores para proyectos que protejan a los distritos, es decir, su rol de promotores locales, puede tener muchas fuentes, que dependen de las lógicas políticas autóctonas y, sobre todo, de las reglas formales que establecen su distribución.

211 EULAU, Heirlz, y KARPS, Paul D., *The Puzzle...*, ob. Cit., pp. 63-67.

212 AUYERO, Javier. "Clientelismo político en argentina: doble vida y negación colectiva". *Perfiles latinoamericanos*, n. 20, México, junio 2002, p. 38.

De manera genérica, entre las fuentes legales de donde surgen recursos para los territorios y que atañen a los legisladores se destacan: 1) las leyes focalizadas hacia una región específica –una provincia o departamento-; 2) las partidas dinerarias que se presupuestan anualmente desde el Ejecutivo, pero que requieren la aprobación del Legislativo y por lo tanto la negociación previa entre ambos actores; 3) los programas nacionales –que abarcan todas las áreas de actuación del gobierno: educación, pobreza, sanidad, trabajo, infraestructuras, etc.- y que disponen de recursos que pueden utilizar y distribuir con criterios más o menos laxos y que, por lo tanto están sujetas a negociación; y 4) los fondos discrecionales que los gobiernos nacionales destinan a las provincias y que los representantes se encargan de desviar hacia sus territorios.

En el caso de los países latinoamericanos, este tema se ha focalizado fundamentalmente – aunque no de manera exclusiva- en el manejo que el Ejecutivo hace de los fondos de los que dispone y las lógicas a través de las cuales los reparte. Ya sea con el objetivo de controlar al resto de los políticos, incluidos los legisladores, en las relaciones intergubernamentales –entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales o provinciales y los gobiernos locales o municipales- o ya sea para mantener cautivas a sus bases electorales o para cambiar las tendencias en aquellos distritos hostiles.

En el reparto de los programas nacionales, el margen de discreción con el que cuentan los gobiernos centrales para la distribución de partidas de diferentes programas está vinculado al nivel de agregación o detalle con el que se aprueban las asignaciones presupuestarias.

No hay estudios sobre la relación que se establece entre los congresistas y el Ejecutivo nacional en esta arena, puesto que la mayoría se ha centrado en las relaciones inter-ejecutivos, es decir, entre gobiernos nacionales y provinciales en los sistemas federales. Sin embargo, en ellos aparece un vínculo implícito entre la actuación de los gobernadores y la de los legisladores elegidos en esos distritos por lo cual estos últimos actúan como intermediarios de los primeros para defender los intereses de los territorios.

4- Simbólica: A diferencia de los otros tres componentes, éste tiene un carácter fundamentalmente psicológico. Se basa en la idea de que en la relación representativa no se incluyen sólo transacciones de diverso tipo entre el representante y el representado, sino que también incluye un importante factor de confianza entre ambos, que se expresa en la relación de apoyo que se le otorga al representante.

La principal aportación de este análisis de los componentes es asumir el carácter asimétrico de la relación representativa. La diferencia de estatus entre representante y representado exige admitir que aquél no sólo no se limita a reaccionar ante éstos, sino que sus iniciativas en la relación representativa son más frecuentes e importantes que las de los representados.

La relación entre representante y representado no es, por tanto, unidireccional. A la hora de medir la *responsiveness* de un representante, hay que medir también las relaciones arriba-abajo, y no sólo las reacciones abajo-arriba.

X. 4- Los Partidos Políticos. Función de Representación.

La evolución de la representación, modificada por las sucesivas ampliaciones del sufragio hasta su universalización, se funda en tres pilares básicos: 1) el individualismo como base de la representación, hasta el punto de que, inicialmente, no dio cabida teórica ni a asociaciones ni a partidos; 2) la transformación de la idea de voluntad general roussoniana como base de la representación en la idea de voluntad de todos, y 3) la búsqueda de un mecanismo electoral que logre reflejar exactamente las ideas y opiniones de la sociedad²¹³.

Estos distintos momentos fueron acompañados y motorizados por los partidos políticos. Son ellos los que, fundamentalmente, lucharon por el sufragio universal, lo que produjo la transformación del principio representativo. Así, introducen una doble quiebra en la situación anterior al lograr la recuperación política de las clases sociales, iniciando el camino de la soberanía nacional hacia la soberanía popular.

Sus implicaciones inciden sobre una triple revisión de tres aspectos de la representación: 1) sus supuestos, 2) su concepto y 3) su función. Respectivamente, 1) una revisión del individualismo, 2) una revisión del racionalismo y 3) una revisión de la estructura representativa.

1) Por lo que hace al individualismo, la extensión y consolidación de las asociaciones y los partidos originan la pérdida de inmediatez en la relación representativa, que gira ahora no sobre el representante y el representado, sino en torno a tres elementos: los representados, el partido y el representante²¹⁴. La revisión del liberalismo lleva a una nueva

²¹³ OLLERO, Carlos, "El sistema representativo", en *Revista de Estudios Políticos*, N. 119, 1961, p. 1-21.

²¹⁴ SARTORI, Giovanni, Representación: sistemas de representación, en la *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, tomo IX, Aguilar, Madrid, 1977, pp. 305-312.

concepción que apunta al reconocimiento de un pluralismo social que trasciende la lejana base racional individualista²¹⁵.

2) La revisión del individualismo está estrechamente ligada con la revisión del racionalismo. La aceptación de la organización del electorado en fuerzas sociales, origina nuevos problemas que exigirán una revisión de las exigencias de universalidad. La búsqueda de la nueva verdad consensual originará nuevos planteamientos sobre las vías de construcción de la verdad política.

3) El tercer punto en donde el principio representativo liberal sufre una profunda transformación es en la revisión de la estructura representativa, que ya no aparece como una estructura transparente, sino que por el contrario aparece con un carácter esencialmente configurante de la propia representación. Esta estructura es el cambio más extenso y al mismo tiempo el que más visiblemente incide en el sistema representativo democrático.

Esta triple transformación se basa en dos pilares: el sistema electoral y el sistema de partidos. Este giro trae consigo tres consecuencias esenciales: 1) los partidos previamente conforman y determinan las estructuras representativas, 2) las opiniones políticas deben escoger para acceder al poder entre las opciones planteadas por los partidos (por sus planas mayores) y 3) los partidos aparecen en la práctica como canalizadores de las dirigencias.

Esta nueva función vendría delimitada por todas las actuaciones en las que el partido político es tomado como criterio por la ley o por la práctica política para definir o instrumentar la representatividad y la responsabilidad de la representación política democrática.

Conocemos el fenómeno electoral como uno de los pilares de la representación democrática, como su momento inicial: toda relación representativa, para ser democrática, debe generarse en un proceso electoral. Ahora bien, ¿cómo se relaciona el fenómeno electoral con los partidos políticos?

La formulación clásica de esta relación ha insistido sobre todo en las posibles correlaciones que pueda haber entre sistemas electorales y sistemas de partidos.

La paulatina acomodación que los partidos han hecho de las elecciones ha llevado a que en la práctica, no solamente dominen el proceso, sino que aparezcan como los verdaderos protagonistas y auténticos actores del mismo. En cumplimiento de su función de movilización de la opinión pública, los partidos desarrollan en las elecciones al menos dos funciones indispensables, la primera, dotar de

215 OLLERO, Carlos, *El sistema...*, ob.cit., p. 11.

medios y de conocimientos técnicos precisos a los candidatos, que pueden así competir proponiendo soluciones a las diferentes temáticas que se ventilan en el proceso electoral y, la segunda, garantizar que el elector encuadre adecuadamente a los candidatos, homogeneizando y haciendo que se reconozcan como análogos los mensajes electorales de aquéllos pertenecientes al mismo partido.

El partido se introduce por tanto, en todas las instituciones del derecho y del sistema electoral. El ejercicio del derecho al sufragio activo se ejerce entre las diversas opciones partidarias. El sufragio pasivo se ve igualmente condicionado, ya que junto a la no incurrancia en causas de inelegibilidad o incompatibilidad, el elegible debe ser, además, candidato, lo que supone en la práctica ser incluido en una candidatura de un partido.

No cabe duda entonces, que en lo que hace a la función de producir representación, los partidos en las elecciones confirman su papel mediador de la relación representativa. Esta mediación es aún más evidente en el segundo momento de la relación representativa, la administración de la representación que incluye la función de producir gobierno después de las elecciones²¹⁶.

En el análisis de la influencia de los partidos sobre el sistema de rol de los representantes han sido muy frecuentes los estudios basados en la idea de mandato. De esta manera, se han estudiado las instrucciones, presiones, etc. del aparato del partido sobre sus representantes.

La formulación más apropiada de la responsabilidad y el control sobre los representantes como elementos integrantes de la representación política democrática se divide en dos mecanismos distintos: los de responsabilidad y los de *responsiveness*. Los primeros actúan como control electoral: revalidan o no la confianza de los electores sobre sus representantes una vez que ha expirado el mandato conferido; los segundos actúan como control interelectoral: permiten analizar la responsabilidad de los representantes durante su mandato y no al final de éste.

Ahora es el partido, y no sólo cada representante por separado, el que solicitará de nuevo la confianza del electorado cuando expire la Legislatura. El otorgamiento o no de esa confianza actuará como un control del propio electorado sobre sus representantes: sólo será conferido en caso de que se entienda que el partido, en el desempeño de su función representativa, ha actuado responsablemente.

216 CARRERAS, Francesc, y VALLES, Josep, *Las elecciones*, Blume, Madrid, 1977, p. 25.

No ocurre lo mismo con el control interelectoral. Por eso Lawson²¹⁷ propone *recommendations for a new theory of party*. Consisten en sustituir los enfoques sistemistas y la preocupación por la estabilidad política a la que puede conducir un sistema de partidos. Se trata de determinar la capacidad para establecer efectivos lazos con la población por parte de los partidos políticos.

Existen cuatro principales formas de enlazamiento en las que intervienen los partidos: 1) lazos de participación, 2) lazos de *responsiveness*, 3) lazos de recompensas y 4) lazos de instrucciones.

1) Los lazos de participación se definen como los lazos que tienden los partidos cuando actúan como agencias a través de las cuales los ciudadanos pueden participar en la actividad de gobierno.

2) Los lazos de *responsiveness* se definen como los lazos que tienden los partidos cuando actúan como agencias para asegurar que la actuación gubernamental será congruente con las ideas expresadas por la masa de sus votantes.

3) Los lazos de recompensas se definen como los lazos que tienden los partidos cuando actúan como canales para intercambiar votos por favores o servicios.

4) Los lazos de instrucciones se definen como el enlazamiento entre partidos y ciudadanos que es utilizado por los gobiernos como ayuda para mantener un control sobre éstos.

La relación entre partidos políticos y los lazos que tienen con los ciudadanos puede ser una manera satisfactoria de estudiar la existencia de algún tipo de mecanismo de control interelectoral de la función de éstos como representantes.

a) En lo que hace a los procesos electorales, como mecanismos de selección de los representantes, sí existe una atribución competencial específica a los partidos. Junto a ella, una práctica de influencia de los partidos en todos los momentos del proceso que también es recogida por el ordenamiento jurídico: por ejemplo, la regulación de las candidaturas como listas de candidatos, o la financiación de campañas electorales.

b) En lo que hace al sistema de rol, la labor de los partidos sólo se considera mediante una fórmula deficiente: la prohibición del mandato imperativo sobre los representantes. Pero toda una serie de aspectos sobre la función del partido como delimitador del estilo y del foco de la representación queda sin regular.

217 LAWSON, Kay, *The comparative study of political parties*, St. Martin's Press, Nueva York, 1976, pp. 234-238.

c) En lo que hace al control de responsabilidad, el establecimiento constitucional de la periodicidad de las elecciones establece un primer mecanismo de control sobre la labor de los partidos. Sin embargo, no ocurre lo propio con los diversos tipos de enlazamiento entre partidos y representados, cuya producción podría servir de criterio para controlar la actuación interelectoral del partido como representante.

La incompleta constitucionalización de la función de representación de los partidos introduce un desequilibrio. Que determinados elementos de la relación representativa queden fuera de la atribución funcional a los partidos como agentes de representación que hacen los textos constitucionales contemporáneos, impide la existencia de un criterio normativo que discipline el cumplimiento por los partidos de estos aspectos de su función de representación.

Lo mencionado tiene gran importancia a raíz de un fenómeno conocido como transfuguismo, que se ha dado en Argentina (también en otros países), que consiste en que legisladores electos por un partido conforman acuerdos con otros partidos en el marco de concertaciones que los alejan de sus posturas iniciales. Recientemente en nuestro país, el fenómeno trascendió con el caso Borocotó, lo cual fue repudiado por la prensa, la sociedad, y su mismo partido, denunciándolo a la Junta Electoral por haber mantenido reuniones con el oficialismo a cambio de presidir una Comisión en el Congreso. Su partido pidió su exclusión como diputado y el corrimiento de la lista por falta de idoneidad moral.

En los argumentos esbozados ante esta presentación, la Cámara Electoral de la Nación, en el considerando 9, hizo una recomendación de carácter extrajurídico y relacionada con los comportamientos públicos, al decir: ...”no es ocioso recordar que la estructura del poder recoge, y debe recoger, de modo razonable, lo que le aporte el sistema partidario, tanto en la composición humana cuanto en el programa o plan político de gobierno (...) desde el poder las lealtades partidarias tienen que amortiguarse, pero no desaparecer ni ser traicionadas”²¹⁸.

La única vía practicable y satisfactoria para salvar la distancia entre la realidad democrática contemporánea y la teoría de la representación no puede ser, ni la de negar o abolir la realidad, ni la de negar o abolir la teoría y que hay que intentar modificar la teoría sin destruirla.

Todas esas consideraciones plantean una difícil incardinación del partido político como agente constitucional del fenómeno representativo. Esta dificultad se detecta sobre todo en los problemas

218 Fallo Cámara Electoral 3738/2006.

que surgen al intentar una definición jurídica del lugar exacto que ocupa el partido en el proceso representativo.

La relación partidos-representación se presenta así como una relación problemática. Muestra de ello son los diversos puntos en los que no acaba de estar clara cuál es la situación constitucional que ostenta el partido en el proceso representativo.

XI. REPRESENTACION POLITICA. REPRESENTACION ESPECIAL

¿Qué razones podemos esgrimir para justificar la inclusión a continuación del sustantivo *representación* del adjetivo *política*? Solamente podemos comprender tal inclusión al contraponer la representación política a la representación especial, partiendo de la distinción entre representatividad y representación²¹⁹.

Lo que diferencia la representación política de la representación especial es la distinta representatividad perseguida, el valor a cuya realización tienden las respectivas técnicas representativas, esto es, el carácter general o específico de esta representatividad.

La generalidad y la especificidad de la representatividad son los elementos valorativos que imponen unos sistemas peculiares de reclutamiento, los que reclaman una concreta representación entendida como forma de integración de los órganos representativos.

La representación es política cuando la representatividad que la inspira es general, o sea, cuando debido a la generalidad de la representatividad, la integración del órgano representativo toma en cuenta criterios generales.

La representación es especial cuando el elemento valorativo acogido por el ordenamiento se halla constituido por la tutela específica de sectores concretos de la población, categorías profesionales o entidades territoriales.

En la representación política, los individuos son considerados con independencia de su ubicación social, es decir, el elemento valorativo de la representación radica en la abstracción de las

219 PUNSET, Ramón. *El senado y las comunidades autónomas*. Tecnos, Madrid, 1987, p. 117.

condiciones personales de los componentes del órgano llamado por el ordenamiento a designar los miembros del órgano representativo. Esta representación será tanto más política cuanto más se halle presidida por el valor abstracción. Así lo atestigua la evolución experimentada por los requisitos de la capacidad electoral activa.

Una de las variedades de la representación especial, es la representación territorial, la cual debe su desarrollo al nacimiento del Estado federal como una forma estatal. La presencia de una segunda Cámara, o Cámara territorial, que representa a las entidades federadas es elemento indispensable para configurar la voluntad federal.

La participación federal se expresa y se concreta en su poder de designación. Esta participación es indirecta porque los estados miembros se limitan a concurrir al proceso de designación de los mismos, que actúan con independencia de sus voluntades, salvo en el caso de Alemania, donde los representantes de los Landers actúan con mandato de sus respectivos gobiernos²²⁰. No quiere decir esto que tal designación tenga poca importancia, al contrario- y es lo que debería suceder- les permite influir, en diversos grados, en el proceso de formación federal.

La elección de los representantes a la Cámara Alta cuando se realiza por sufragio universal - participación directa- es distinta de la realizada para la Cámara baja. En ésta los electores de cada estado participan junto a los electores de los otros estados -del Estado federal-, ejerciendo una función cuya titularidad corresponde al Estado federal. En cambio, en la elección de los miembros de la Cámara Alta, el cuerpo electoral es un órgano de la entidad federal, y ejerce una función específica de tal estado.

En estos casos suele argumentarse poca diferencia en la representatividad que se ejerce, porque no se concreta en una representación sustancialmente distinta. Estamos frente a un caso, en opinión de algunos, donde el federalismo se resiente, en beneficio de la democracia²²¹.

La conformación de la Cámara territorial en los estados federales se realiza a través de una representación especial, porque deviene de una representación específica: defender los intereses de los estados miembros; y porque su designación se realiza por el cuerpo electoral del estado miembro, y no por el cuerpo electoral del Estado federal.

220 CARRE DE MALBERG, *Contribución a la teoría general del estado*, Sirey, Paris, 1920, T. I p.112.

221 KELLY, A.H., Harbison, W.A. y Belz, H., *The American Constitution. Its origins and development*. Norton, Nueva York, 1983, p. 439.

De este modo el origen de la representación territorial, en términos actuales, hay que buscarlo en los orígenes del federalismo: una nueva entidad de carácter estatal a partir de las entidades preexistentes, que no se disuelven en una nueva entidad estatal.

Lo importante, es entonces, compatibilizar la representación general, y una representación, dentro del mismo nivel de gobierno, de otros sujetos con entidad propia y diferenciada, que son parte del conjunto que ya están representados como partes de un todo. El concepto de representación compuesta armoniza los dos componentes que confluyen en la representación política del Estado federal: el pueblo todo, y las distintas partes de él, que no se disuelven, pero que a la vez mantienen una entidad política autónoma y diferenciada.

XII. EL PROBLEMA EN ARGENTINA. La reforma de 1994

¿Es posible compatibilizar las características enunciadas en los puntos anteriores con Argentina, marcada por una institucionalidad predominantemente presidencialista, por una tradición de baja continuidad democrática y por un sistema de partidos de límites tradicionalmente más difusos que los del entorno americano o europeo?

Lo que vemos, en términos de representación política, es la aparición de nuevas modalidades: por ejemplo, se ha notado la existencia de un voto más pragmático y menos ideológico; la aparición de mayor número de participantes en el juego electoral y menos denominadores comunes dentro de los partidos; la emisión de un voto que se expresa menos por tradiciones y más por coyunturas personales; la aparición de los *flash parties*, que aprovechan un *issue* coyuntural y electoralmente relevante; la desaparición de los clivages tradicionales; y la conformación de alianzas donde se mezclan las distintas clases sociales²²². Estas son, pues, concreciones pragmáticas de fenómenos de mayor alcance que se funden con las condiciones históricas, políticas y culturales de contextos particulares, en nuestro caso, el argentino.

Debemos primero hacer un breve repaso histórico que dé cuenta de las distintas etapas vividas en Argentina, para entender sus particularidades en materia de representación.

222 FARA, Carlos: "Comunicación política en América Latina: tendencias, factores y problemas prácticos", *Diálogo Político*, Año XXI N° 1, Marzo 2004, págs. 80-85.

De acuerdo al esquema trazado por Gino Germani²²³ podemos decir que nuestro país transita, al momento de la organización nacional, el camino que va de una sociedad tradicional a una democracia representativa con participación limitada. Este régimen se consolida en lo que ha dado en llamarse *el orden conservador*.

Con la Ley Sáenz Peña que establece el voto universal masculino, se pasa a un régimen de participación ampliada, donde aún quedan fuera de los mecanismos representativos las mujeres y los extranjeros²²⁴.

Dicha situación se va a remediar con lo que Germani²²⁵ llama una “transición hacia un régimen con participación total”, que se da en el peronismo. Ese período se caracteriza por la participación total del electorado pero también por su carácter inestable, marcado por la dialéctica peronismo-antiperonismo y la recurrente intervención militar en el gobierno de la Nación.

A partir de 1983, con la vuelta de la democracia, se consolida un sistema estable en el que se han alternado presidencias de diferente color político, alcanzándose así una cierta estabilidad institucional.

Ahora bien, si recordamos esta evolución política es porque entendemos que ella explica algunas de las características centrales de nuestra realidad actual. Efectivamente, la transición a un régimen de participación total, que se consolida durante las últimas dos décadas, recoge la herencia de la historia previa. Podríamos decir así que la cultura política subyacente al ejercicio de la democracia representativa se concentra en tres rasgos principales: hegemonía, populismo y baja institucionalidad. Todos ellos se encuentran mutuamente imbricados.

La hegemonía implica tener en cuenta los intentos de reformas constitucionales –luego fracasados– que eran percibidos como la victoria de una parte de la sociedad sobre la otra, más que como fruto del consenso²²⁶. Esta concepción hegemónica tiene sus raíces históricas en la larga etapa que va desde la instauración del peronismo hasta el retorno de Perón en 1973, cuando mediante

223 GERMANI, Gino: "Hacia una sociedad de masas", en *Argentina, sociedad de masas*, Torcuato S. di Tella, Gino Germani y Jorge Graciarena (comps.), Eudeba, Buenos Aires, 1966, págs. 211 y sigs.

224 "Un hecho esencial –pero raras veces recordado en la actualidad– es que durante treinta o cuarenta años las personas nacidas en el extranjero eran mucho más numerosas que las nacidas en el país (...) En términos electorales esto significaba, por lo pronto, que justamente donde mayor importancia podía tener la participación en el voto, entre el 50 y 70% de los habitantes se hallaba al margen de su ejercicio legal. En cifras absolutas, por ejemplo, en 1895, de los 216.000 habitantes varones de la ciudad de Buenos Aires, solamente 42.000 eran argentinos nativos (y los naturalizados alcanzaban a menos del 2%)"

225 Ibid, págs. 211 y sigs.

226 THURY CORNEJO, Valentín. *El proceso político de la reforma*, mimeo, Buenos Aires, 2004.

persecuciones, proscripciones y políticas confrontacionales, se trató de ganar el poder político en resguardo de una Nación o un Pueblo respecto del cual se asume la representación²²⁷.

Esta política confrontacional hunde sus raíces en algunas de las características centrales del populismo. Recordemos, en este sentido, que una de las posturas clásicas respecto del populismo lo caracteriza como una “alianza (tácita) entre sectores de diferentes clases sociales”²²⁸. A través de la idea fuerza de Nación, los líderes populistas consiguen apoyo de los distintos sectores sociales y logran arbitrar la vida política, a través de la morigeración de las demandas de los distintos sectores, en la búsqueda de un equilibrio posible.

Teniendo en cuenta el análisis que antecede, no es difícil descubrir las razones de la baja institucionalidad de la política argentina, ni los motivos por los cuáles O'Donnell calificó tal sistema como *democracia delegativa*. Justamente este autor hace hincapié en la herencia del populismo y en la situación coyuntural de crisis económicas y políticas en las que estas democracias se insertan, a lo cual contribuirían, además, determinados esquemas institucionales como el acentuado presidencialismo. Para este autor, *la democracia delegativa* es fuertemente mayoritaria. Consiste en la constitución, mediante elecciones limpias, de una mayoría que apodera a alguien para que se convierta, por un número determinado de años, en la personificación e intérprete de los altos intereses de la Nación²²⁹.

El esquema de representación que propone esta forma se adecuaría, estrictamente, a las características que venimos enunciando: no formalidad de la relación representativa, vínculo personal entre los ciudadanos y el político, y sustento en una legitimidad de resultados. Es importante notar, además, cómo estas características particulares del contexto argentino se retroalimentan con las tendencias generales respecto de la representación. Así, la visión del ciudadano como un mero consumidor –relación contractual-, la aparición de la democracia mediática –simplificación del discurso y conformación de un electorado a medida- y la personalización de la política, son todas tendencias funcionales al acrecentamiento de este modelo.

227 SARLO, Beatriz: *La batalla de las ideas (1943-1973)*, Ariel, Buenos Aires, 2001, págs. 19-42; ALTAMIRANO, Carlos: *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Ariel, Buenos Aires, 2001, págs. 19-96; AMARAL, Carlos: "De Perón a Perón (1955-1973)", en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Academia Nacional de la Historia, Tomo VII, Planeta, Buenos Aires, 2001.

228 WEFFORT, Francisco "El populismo en la política brasilera", en María Moira MacKinnon y Mario Petrone: *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, pág. 149.

229 O'DONNELL, Guillermo. "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 1, 1994. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, en nota 59.

La Reforma constitucional de 1994 incorporó, como resultado del tratamiento de las materias habilitadas por la Ley 24.309, cuatro artículos que regulan la representación política.

Frente al escueto pero contundente artículo 22, que establece que “el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”, la Convención introdujo varias figuras particulares: algunas, ya presentes en el sistema político y electoral argentino a nivel infraconstitucional -como los partidos políticos, el derecho de sufragio, la discriminación positiva para los cargos electivos-, mientras que otras fueron innovaciones plenas - iniciativa y consulta popular-.

La normativa constitucional respecto de la representación política se completa con dos tipos de normas: las provenientes de los tratados internacionales incorporados y las reglas que establecen requisitos especiales respecto de la regulación de la materia electoral y de partidos políticos. Entre los primeros es preciso destacar el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos²³⁰, los artículos 20 y 32 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²³¹, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica-²³² y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²³³.

230 "Art.21.- 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

231 "Art. XX.- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres"

"Art. XXXII.- Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país del que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello".

232 "Art.23. Derechos políticos.

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.

De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2) La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal."

233 "Art. 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

a.- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b.- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c.- Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Respecto de las normas competenciales para la regulación de materias relacionadas con la representación política, el segundo párrafo del artículo 77 - también llamado el “artículo perdido”²³⁴ - dispone que “los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras”. En sentido semejante, el artículo 99, en su inciso 3º, excluye la materia electoral o referente al régimen de los partidos políticos, de la posibilidad de ser sancionadas por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia.

Tratar extensivamente el amplio espectro de la representación política, no quiere decir que la Reforma lo haya hecho de forma sistemática ni adecuada a las necesidades reales del sistema político al tiempo de la misma. Por ello, una mirada preliminar nos deja con una sensación de desencanto: si hubo cuatro largos artículos donde se incorporaron, con gran lujo de detalles, instituciones representativas que no se hallaban presentes en el texto original de la Constitución y que se suponía que renovarían los principios de la representación política, ¿cómo pudo ser posible la formidable crisis de representación que vivimos los argentinos y que hizo su eclosión en diciembre de 2001?

Entendemos que existen tres líneas de análisis: el diagnóstico de la situación que hizo la reforma, el análisis sistemático de la reforma y la evaluación de la implementación de la misma hasta el momento presente. Estas líneas nos permitirán tener una visión sobre el sistema político, ya que el hecho más relevante de la regulación en estudio es que fue el mismo cuerpo de representantes el que reguló su propio accionar y función en la vida democrática.

Se da así una autoreferencialidad casi en estado puro: una reforma en la que la ciudadanía participó sólo de modo formal y en la cual esos representantes intentan delinear nuevos mecanismos de representación para que esa ciudadanía, a la que ignoraron en el proceso reformista previo, se exprese adecuadamente.

En este caso se ve de modo más que evidente la paradoja reformadora: ¿cómo cambiar un sistema de representación con escasa participación de los representados -tanto en el debate de la reforma como en su posterior implementación-? ¿Cómo hacer que los actores cambien su modo de actuar -si es que ese hubiera sido el objetivo del cambio constitucional- si ellos mismos son jueces y partes de un proceso que los tendrá como legisladores y aplicadores?

234 La Convención aprobó la norma como parte del Núcleo de Coincidencias Básicas, pero al votarse el texto final de la Constitución, éste fue omitido. La situación fue resuelta por una ley del Congreso, que disponía la publicación del texto oficial de la Constitución, declarando que ello incluía el artículo 77, 2da parte.

El problema es cómo se articulan y forman coaliciones políticas de sujetos sociales, de actores fragmentados, de diversas y múltiples identidades e intereses, en una sociedad determinada que, por más simple que parezca, es compleja.

En la misma proporción que las sociedades se dinamizan, se arraigan, parece disminuir su capacidad de representación y su confianza en los partidos y en los políticos profesionales. Este vacío se amplía en lugar de disminuir. En el contexto de la democratización, las instituciones y el poder estatal tuvieron que abrirse de algún modo y ser más transparentes.

Esto, contradictoriamente, contribuyó a revelar el grado de vilipendio de la representación en el ejercicio de los mandatos obtenidos por elección, hasta el punto, incluso, de que el interés particular se antepusiera al interés público. Las nuevas institucionalidades no enfrentaron el problema del sistema político-electoral.

En toda sociedad humana en que el poder político no se identifica con el cuerpo social, o sea, en el que existe una distancia entre ambos, pueden distinguirse tres instancias de la vida política: 1: el Estado cristaliza relaciones de poder y dominación. Es la autoridad política o el poder político legitimado, 2: la base societal constituida por la gente, la sociedad civil, y los actores políticos y 3: el régimen político, que es la mediación institucional, regida por normas y organizaciones, entre la base social y el Estado.

El régimen político será quien deba aunar estas diferencias y tendrá por finalidad la resolución de estos tres problemas: el del gobierno, es decir, quién y cómo se gobierna; el de las relaciones entre la gente y el Estado, es decir, lo que se llama la ciudadanía y la forma en que ésta se representa ante el Estado; y, finalmente, el problema de la canalización de demandas sociales y formas de resolución de los conflictos.

Si lo fundamental de la democracia en cuanto forma de gobierno es la representación de la voluntad ciudadana y la conducción de la sociedad por representantes de esa voluntad, hasta hoy no se conoce un mejor sistema de representación que los partidos, más allá de cualquier crítica que pueda hacersele a su funcionamiento en las diferentes sociedades.

Los cambios estructurales y culturales que se han producido en la última década en Argentina (especialmente a partir de la crisis de 2001), la aparición de nuevos grupos sociales y políticos, muchos de ellos al margen de los procesos electorales, y la fragmentación social y política que se

observa, han tenido obviamente un impacto en los sistemas partidarios. Ello hace que los partidos, que eran el factor de representación e integración por excelencia, se vean desafiados por el surgimiento de nuevos movimientos que se agrupan en torno a intereses particulares más específicos y, a la vez, más diversos.

En esta nueva situación, los partidos deben ser capaces de desarrollar nuevos mecanismos de negociación y concertación, y, al perder el antiguo rol integrador, deben establecer nuevos canales, vínculos, lazos con la sociedad civil, que les permitan, a través de coaliciones más amplias, constituirse en agentes de representación efectivos entre la sociedad civil y el Estado.

Esto nos lleva a las cuestiones relativas a la función de liderazgo de los partidos políticos. Sobre este punto, podría decirse que la función de liderazgo está tanto o más en crisis que la función de representación. Entre ambas dimensiones no hay una relación de causalidad necesaria: no representan nada, entonces no tienen liderazgo. Los partidos pueden ejercer funciones de liderazgo sin cumplir ninguna función de representación en un momento. Partidos autoritarios o revolucionarios pueden ser muy poco representativos y sin embargo ser ampliamente convocadores y movilizadores.

Pero no va a haber sociedad, no va a haber comunidad política o polis, si no hay Estado fuerte. No va a haber Estados fuertes si no hay partidos y sistemas de partidos fuertes. No va a haber partidos si no hay actores sociales autónomos representables. Se dirá que las cosas hoy van para otro lado y no en el sentido de fortalecer Estado, partidos y actores sociales. Si es así, habrá que hacer el acto voluntarista de plantear un principio ético-político básico: la afirmación del momento insustituible de representación de la sociedad que expresan los partidos.

La realidad Argentina impone una urgente reforma político-electoral, que pueda poner a las instituciones políticas en sintonía con los grandes movimientos y procesos de la sociedad civil. Esto plantea una agenda en materia de reforma política referida a los partidos, que incluya también la legislación sobre ellos.

La cuestión tiene que ver con las diversas funciones de los partidos: representación, convocación y debate público, formación cívica, conducción de gobierno u oposición, reclutamiento para puestos públicos. Es necesaria, entonces, una legislación que los dignifique y los financie, no sólo en campañas sino en su organización básica y en sus funciones de educación cívica, y al mismo tiempo establezca los adecuados controles públicos sobre ellos (representación de minorías,

rotatividad de cargos de dirección, etc.) y capacidad técnica (acceso a concursos por fondos de investigación, financiamiento de programas de formación, etc).

La utilización de los partidos por parte de individuos ávidos de poder ilimitado, el mantenimiento de grupos cerrados perpetuados endogámicamente y servidores de sus propios intereses, el revestimiento mediante la demagogia de supuestos ideales de maquinarias trabajosamente construidas en torno a un pequeño grupo para alcanzar y luego mantenerse en el poder sin otra finalidad que el poder en sí mismo, el olvido de las promesas electorales, el intercambio de favores, el clientelismo, el desarrollo de técnicas manipuladoras de la voluntad de los ciudadanos-electores mediante la corrupción, el soborno, en fin, de la compra de la voluntad, son figuras que ilustran los escenarios dibujados.

La problemática planteada llevó a demostrar la necesidad de un nuevo pacto de *representación*, que tendría que empezar por la reconstrucción de los partidos políticos, porque nos hemos convertido en una democracia sin capacidad de representación²³⁵. Las deslegitimaciones sufridas por los partidos políticos han ido erosionando cada vez más el tema de la representación política. La reconstrucción implica valores cívicos asentados en una disciplina espontánea. Ya lo dijo Tocqueville, cuando afirmó que sobre las buenas leyes están las costumbres de la ciudadanía desde donde brota el aliento de la legitimidad.

Este nuevo pacto cobra en Argentina un cariz especial por las diferencias existentes con los países desarrollados de occidente que organizaron sus sistemas de partidos apenas finalizada la segunda gran guerra, cuando a partir del desencanto que produjeron los totalitarismos, buscaron la salida democrática como la verdadera alternativa política. Esto no ocurrió en Argentina, y ahora que cambiaron los vientos que soplaban en esos años, y que se manifiesta como el vacío de ideas en el mundo, resulta mucho más complejo llevar a cabo.

Es necesario, entonces, que los partidos mayoritarios en Argentina, se vuelvan capaces de conseguir la adhesión de la ciudadanía, y de posibilitar la alternancia en el poder²³⁶. Deben, también, acabar con la práctica de ser cooptados “por aparatos y maquinarias vacías de poder, afiliaciones y militancias”²³⁷.

235 BOTANA, Natalio. “La democracia republicana en el bicentenario”, en *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza*. Buenos Aires, 2010, p.112.

236 STRASSER, Carlos. “Formaciones políticos-ideológicos en América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, N.2, 1975, p.23.

237 DAHRENDORF, Ralf. *Después de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 107.

CAPÍTULO 3: EL SENADO

I. INTRODUCCION. II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. II. 1- Roma. II. 2- Inglaterra. II. 3- Francia. II. 4- Estados Unidos. III. EL BICAMERALISMO. III. 1– Justificación del bicameralismo. Razones a favor y en contra de la difusión del sistema. III. 2– Modelos de sistemas bicamerales. III. 2- a) Senado en los Estados unitarios. III. 2- b) El Senado en el Estado federal. III. 2- c) La participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal. III. 2- d) ¿Es el Senado expresión de la manifestación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal? III. 2- e) La representación territorial. III. 2- f) Características del Senado federal. IV. LAS CÁMARAS TERRITORIALES EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE ALGUNOS ESTADOS. IV. 1 – ALEMANIA. IV. 1- a) Sistema Bicameral. IV. 1- b) El Bundesrat. IV. 2- ESPAÑA. IV. 2- a) El sistema bicameral. IV. 2-b) El Senado. IV. 2- c) Los senadores provinciales. IV. 2- d) Los senadores autonómicos. IV. 2- e) Valoración institucional del Senado como Cámara de representación territorial. IV. 2- f) La necesidad de una reforma Constitucional. IV. 3- El Senado Americano. IV. 3- a) El sistema bicameral. V. ANTECEDENTES DEL SENADO AMERICANO V. 1.- El Congreso de Albany de 1754. V. 2.- El Congreso Continental. V. 3.- La Declaración de Independencia. V. 4.- Los Artículos de la Confederación. V. 5- Deficiencias de la Confederación. V. 6- La Constitución de 1787. V. 7- El senado republicano. V. 8- Estructura del senado VI. LA CONSTITUCIÓN NO ESCRITA VII. LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL CONGRESO. VIII. REGLAMENTACION DE LOS DEBATES IX. ENUMERACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO. IX. 1- Los Poderes Heredados. La Facultad de Investigar tribunales por la Constitución. IX. 2- Restricciones a Los Poderes del Congreso. X. ELECCIÓN DIRECTA DE SENADORES. XI. CONCLUSIONES. XII. BIBLIOGRAFIA. XIII. ANEXO. XIII. 1- CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS. XIII. 1- a) Disposiciones relativas al Poder Legislativo.

I. INTRODUCCIÓN

Es una característica distintiva de los gobiernos democráticos, la existencia de un cuerpo representativo del pueblo, que exprese la voluntad popular con relación a las materias que se considera que afectan al interés general. “El Parlamento es el órgano de la convivencia nacional demostrativo de trato y acuerdo entre iguales” escribió Ortega y Gasset²³⁸. En el Estado democrático

238 ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada*, Obras completas, t.3, cap. VIII, p. 10

el órgano legislativo es un instituto mediante el cual opera la soberanía popular, es decir, la dirección del Estado por el pueblo titular de la soberanía.

Por múltiples razones, hasta la Primera Guerra Mundial, el Parlamento ocupó el centro de la escena²³⁹. La historia hizo del Parlamento el representante elegido, y como la elección vino a ser considerada la base primaria de la representación, la posición de los Parlamentos se realzó. En este sentido “el Parlamento se convierte en instrumento inexcusable para la identificación de la voluntad popular con la ley”²⁴⁰.

En el Derecho Constitucional existen dos grandes modelos de estructuración del Parlamento: el unicameralismo, cuando el Parlamento se asienta en una sola Cámara; y el bicameralismo, cuando éste se configura sobre dos Cámaras: una, la Cámara Baja, elegida por sufragio universal, y por ende, concebida democráticamente; y la Cámara Alta, con un origen bien sea aristocrático, bien sea en representación de las distintas entidades territoriales en los Estados descentralizados.

El bicameralismo ha ido sufriendo una lenta pero imparable crisis y, en consecuencia, en la actualidad apenas quedan razones para defender las tradicionales segundas Cámaras de los Estados unitarios, basadas en representaciones de tipo nobiliario, corporativo o social. **El bicameralismo sólo parece tener sentido en los Estados federales o, al menos, descentralizados.**

Las dos Cámaras que integran el Parlamento asumen *representaciones distintas* y, por ello, desempeñan funciones, al menos parcialmente, diferenciadas. Su correcto entendimiento es capital para enfrentarnos al tema que nos ocupa. De acuerdo con la doctrina mayoritaria, en la actualidad, en esos estados la Cámara baja ostentaría la *representación política* y la Cámara alta, la *representación territorial*. La diferencia entre ambas no radica en la circunscripción escogida como base de la elección, sino en la diversidad de los intereses representados, pues si la representación política es representación de *intereses generales*, **la representación territorial lo es de intereses especiales, es decir de sectores específicos de la población vinculada a un determinado territorio**

239 FRIEDRICH, Carl J, *El Hombre y el gobierno, una teoría empírica de la política*. Madrid: Tecnos, 1968, p. 299.

240 GARCIA PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1984, p. 189.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1- Roma

El Senado era el órgano estable del régimen republicano, el centro real de la estructura política romana. Las minorías dirigentes que sucesivamente ejercieron el poder en Roma, hicieron por tanto del Senado el instrumento y símbolo de preeminencia.

Su importancia fue tal en la constitución real de la Roma republicana, que sólo desde su perspectiva el régimen se torna coherente, la compleja maquinaria institucional adquiere sentido, se nos hacen explicables la continuidad y el éxito de los negocios exteriores de Roma y la preservación de la unidad estatal, en medio del encarnizamiento de la stasis que, salvo en épocas excepcionales, atormentó la vida de la República.

Senatus populusque romanus era el nombre con que los romanos designaban a su organización política; porque así como el pueblo constituía el contenido material de Roma, el Senado encarnaba sus tradiciones y su pasado, a la entidad inmutable que subyacía bajo los efímeros cambios determinados por el tiempo; su destino mismo, que no era otro que el proyectarse hacia la eternidad. En suma, junto con los magistrados, el Senado representaba el ser moral de la República, que trascendía a la multitud expresada orgánicamente en las asambleas populares.

No fueron las leyes escritas la base fundamental del poder senatorial. Sus soportes morales eran los mismos firmes cimientos sobre los cuales se asentaba toda la arquitectura institucional romana. El respeto a la costumbre de los antepasados –mos maiorum- suponía la creencia en la sabiduría antigua, que suministraba su fuerza a la tradición y daba valor a los precedentes.

Y si los hombres valen –como creían los romanos-, más que por lo que en sí mismos son o hacen, por lo que significa el pasado que llevan consigo, no es de extrañar que el Senado, receptáculo de la tradición y divisadero de la antigüedad, fuera, de hecho, la cima de la estructura política republicana.

Dos regímenes políticos que, con sobresaliente éxito, hicieron de una asamblea su órgano central –la República Romana y la Inglaterra Parlamentaria- se caracterizaron, precisamente, por el

férreo predominio de una clase, cuyos intereses se confundían, o al menos sus miembros lo creían así firmemente, con el bien público mismo.

Mommsen, al estudiar las atribuciones del Senado como Consejo de Estado, concluye que el origen del inmenso desarrollo ulterior de las atribuciones senatoriales debe buscarse en la costumbre de la previa consulta real al Senado sobre medidas de gobierno o sobre las propuestas que había que someter a consideración de la asamblea popular, las principales de las cuales eran referentes a la guerra, a la paz y a las alianzas²⁴¹.

La clave de la hegemonía senatorial, es decir del carácter profundamente aristocrático de la Constitución republicana, surgirá del análisis de los medios de acción del Senado sobre las asambleas del pueblo y sobre los magistrados.

Ciudadela de la nobleza, el Senado controlaba la totalidad de los órganos políticos de la República. El poder de Roma, en definitiva, se fundó sobre el Senado²⁴².

II. 2- Inglaterra

Sin embargo, la experiencia más significativa, por la trascendencia que tiene en la historia política de los estados, es la británica, a tal punto que no existen dudas acerca de que el órgano legislativo del Estado constitucional contemporáneo es descendiente directo del Parlamento inglés, en cuyo nacimiento ha de buscarse el origen de la institución legislativa o parlamentaria “como una derivación de la adaptación progresiva y empírica de la institución monárquica a las exigencias determinadas por la participación popular en la gestión del Estado”²⁴³.

Los historiadores ingleses, buscando los orígenes del Parlamento, recuerdan, en primer término, la Witenagemot, famosa asamblea de varones prudentes convocada para asesorar a los reyes Alfred, Athelstan y Edmund, muchos años antes que Guillermo el Conquistador señalara en la historia inglesa la memorable fecha de 1066. En esos tiempos, tanto en Inglaterra, como en otras naciones europeas, se sustentaba el principio de que en asuntos de importancia, el rey tenía que escuchar previamente el parecer de sus súbditos más ponderados, antes de adoptar decisiones. Por ello el monarca dos o tres veces al año convocaba al Consejo de Barones para intercambiar

241 MOMMSEN, Theodor. *Historia de Roma, I*, Turner, 1983, (Traducción original de A. García Moreno publicada en 1876) p. 116.

242 Ibid, pp. 345-346.

243 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Trad. de Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 106.

opiniones. A algunas de estas Asambleas podía asistir el pueblo, pero la reunión característica era la de un conjunto reducido de aristócratas de composición variada y amplísimas atribuciones.

Cuando Guillermo el Conquistador salió vencedor en 1066, no tenía una idea del Estado mucho más cabal que la de sus antepasados. Para él, como para la mayoría en su tiempo, el único contrato social un tanto seguro era el homenaje personal, el juramento de fidelidad que, pronunciado a ser posible sobre unas reliquias, ligaba el hombre al hombre. “Sólo que Guillermo, como unía a mucha astucia un gran sentido común, tuvo buen cuidado de repartir por todo el país las tierras conquistadas que, como recompensa, hizo don, mediante pleito-homenaje, a sus hombres”²⁴⁴. Continúa el citado autor diciendo que, mientras por la misma época, los grandes vasallos del rey de Francia reinaban sobre compactos dominios que los convertían en soberanos casi independientes, los vasallos directos del rey de Inglaterra sólo poseían feudos diseminados, de los que no podían sacar fuerza bastante para resistir individualmente a la voluntad regia. Esto habría de tener gran influjo en la evolución política de ambos países, que llevará “en el primero al régimen parlamentario, y en el segundo, a la monarquía absoluta”.

Siguiendo con el desarrollo institucional inglés, en el siglo XII las asambleas se transformaron en un Magnum Concilium, de seglares y religiosos, y se formula una cierta precisión del Commune Concilium, el que se componía de prelados y grandes nobles, nominalmente convocados, y por terratenientes principales reunidos colectivamente.

A partir de Enrique de Plantagenet queda conformada una estructura de gobierno coherente; en la cúspide el Rey, en torno a él, el Magnum Concilium, asamblea de los príncipes, personajes del rey, obispos, abades, mitrados, dignatarios de la casa Real, y el Commune Concilium, a los que se unían a veces todos los vasallos directos de la Corona. Los integrantes de este Gran Consejo tenían el deber de dar su opinión al monarca en todas las cuestiones de importancia y de asistirlo en la administración de justicia. Al lado del Gran Consejo que sólo se reunía tres o cuatro veces al año, existía una emanación del mismo, la Curia Regis, compuesta de familiares del rey, que tenía por adjuntos a clérigos letrados, especialistas en derecho, finanzas y demás materias para impartir justicia. Además, existían otros magistrados delegados en los condados. Evidentemente, en toda esta estructura ya existía un embrión de las instituciones de la moderna Inglaterra.

Después de varios años que siguieron a la conquista normanda de la isla, en el año 1215, veinticinco nobles arrancaron a Juan Sin Tierra la promesa de que en el futuro, se abstendría de

244 CHASTENET, Jacques, *El Parlamento de Inglaterra*. Trad. por José Quiroga Pla. Buenos Aires: Argos. 1947, p. 18.

imponer gravámenes distintos a los tres consagrados por las costumbres: para rescatar al rey en caso de cautiverio, para armar caballero al mayor de sus hijos y para casar a la mayor de sus hijas, sin el común consejo del reino y que se atendería a las leyes del país.

En el año 1265 Simón de Montfort convocó a un Parlamento en el que por primera vez se llamó a representantes de las ciudades, villas y condados. En 1275 se agregan al Commune Concilium los diputados de veinte señoríos colectivos, favorables a su partido. Desde ese momento, la Asamblea comienza a tomar el nombre de Parlamento, o sea, de conferencia, y esta institución fue encarnándose en las costumbres inglesas, de tal manera que hacia el 1295 se reunió lo que se conoce como el Parlamento modelo: dos arzobispos, dieciocho obispos, setenta y siete sacerdotes, siete condes, cuarenta y un barones, setenta y cuatro caballeros de los condados, y ciento setenta y dos burgueses de las villas; en total, cerca de cuatrocientas personas.

El Parlamento modelo quedó dividido en tres estados: los grandes feudatarios laicos y eclesiásticos, los representantes de los condados (caballeros) y de los burgos (burgueses), y los delegados del clero. De continuar esa práctica, el Parlamento se hubiera dividido en tres cámaras, pero “afortunadamente para el porvenir del parlamentarismo británico, esa separación por órdenes abortó”²⁴⁵. No por eso quedó una Asamblea única, sino que los altos barones y los prelados que eran miembros del Magnum Concilium, comenzaron a reunirse en un ámbito, mientras que los caballeros de los condados y los representantes de las comunas se reunían en otro, lo cual dio nacimiento a lo que posteriormente serían las Cámaras de los Lores y la de los Comunes respectivamente.

Los eclesiásticos prefirieron reunirse en Asambleas propias, que se llamaron Convocations, donde trataban los asuntos de su competencia; los altos prelados tendieron a confundirse con los lores; y los caballeros de los condados se unieron a los burgueses de las ciudades.

En el año 1321 aparecen los primeros indicios de esa división, y en el 1341 tiene cada una de las Asambleas perfiles más definidos. La progresiva distinción en el curso del siglo XIV dentro del Parlamento inglés, de las Cámaras de los Lores y de los Comunes, fue conformando principios que luego serán pilares del régimen parlamentario, y muchos de los cuales serán acogidos por posteriores legislaciones: las dos tenían la misma competencia, por lo cual era necesario una concorde deliberación para expresar con validez la voluntad del Parlamento.

245 CHASTENET, Jacques. *El Parlamento de Inglaterra...*, ob.cit. , p. 24.

La Cámara de los Lores fue adquiriendo paulatinamente la naturaleza exclusiva de Cámara del Parlamento, a la vez que su composición se fue haciendo predominantemente hereditaria, conservándose hasta la actualidad la división de los lores en tres categorías: los lores verdaderos, los lores espirituales y los lores judiciales.

De este modo “ya a fines del siglo XIV se delineaba en Inglaterra el conocido principio del bicameralismo, que fue acogido ampliamente con posterioridad por los Estados modernos, después de las grandes revoluciones del siglo XVIII”²⁴⁶. Evidentemente, existía una preeminencia de la Cámara de los Lores, pues la de los Comunes sólo se reunía en principio para votar los impuestos que le requería la Corona.

En sus orígenes el Parlamento no tenía funciones legislativas; los usos y costumbres eran las leyes del reino; el poder público no intervenía más que para recordar la ley o excepcionalmente para completar sus lagunas. Esta actividad la realizaba el Rey, asesorado por el dictamen de su Consejo; pero a partir del siglo XV los Comunes comenzaron a dirigir peticiones al Rey. En 1414 Enrique V concedió aquello que los Comunes habían solicitado con tanto empeño, “que nunca debía ser modificada una ley, al elevarla a estatuto, con ninguna agregación, ni ser desvirtuada por término alguno que pudiera cambiar el sentido e intención de lo solicitado”²⁴⁷.

El tránsito de la simple petición -bill- a la legislación por estatuto -law- se dio en el siglo XVI. Para evitar alteraciones se presentaba al Rey un proyecto de ley redactado en forma de estatuto, y el Rey no tenía otra alternativa que asentir o negar.

Con posterioridad, se mantuvo durante algún tiempo el equilibrio entre la Corona y los órganos colegiados con preponderancia del Rey, hasta el conflicto con Jacobo I que disolvió el Parlamento en 1611. Tras diez años de inactividad, este rey convocó en 1621 un nuevo Parlamento que exigió competencias políticas generales. Su sucesor, Carlos I, convocó a un nuevo Parlamento y en 1628 aceptó la petition of rights que restringió las prerrogativas reales.

Las circunstancias exteriores exigieron la convocatoria de un nuevo Parlamento en 1640, pero ante la rebeldía de la Cámara, el Rey la disolvió. La presión popular fue amplia por lo que el monarca lo vuelve a convocar y poco después el cuerpo aprobó un acta que obligaba al Rey a convocar a la Cámara cada diez años y le impedía disolverla antes de cincuenta días.

246 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Ob. Cit. p.108.

247 ILBERT, SIR COURTENAY P., *El Parlamento*. Trad. de Julio Calvo Alfaro. Barcelona: Labor, 1930. p.21.

Volvió a generarse un conflicto que culminó en la guerra civil y trajo como resultado la victoria de Cromwell quien sometió a la Cámara, y después la reorganizó de acuerdo al Instrument of government de 1653.

Restablecida la monarquía, Carlos II mantuvo su prerrogativa en un hábil equilibrio con los parlamentarios. Guillermo III después, debió aceptar el Bill of Rights en 1689, en virtud del cual únicamente el Parlamento puede legislar. Este monarca introdujo el sistema de constituir su gabinete sólo con miembros del grupo mayoritario de la Cámara.

Cuando Jorge III pretendió recuperar potestades, era tarde; el control del gobierno por el Parlamento era una realidad en la Inglaterra del siglo XVIII. Esta institución primero se hace escuchar, más tarde logra competencia para imponer contribuciones, reivindica después el Poder Legislativo y a la postre el Ejecutivo. En este último momento nace el parlamentarismo estricto.

La acogida del principio democrático en el ordenamiento constitucional británico en el transcurso del siglo XIX, llevó a transformar el carácter de la Cámara de los Comunes y de la Cámara de los Lores. La primera se convierte en una Asamblea democrática, al cambiar las normas relativas al derecho de sufragio, ya que hasta 1832 llevaban a la Cámara a una oligarquía y no a mandatarios del pueblo. La segunda comienza a ser considerada anacrónica, y su actividad demasiado imbuida de criterios conservadores, lo que quedó manifestado en la Parliament Act de 1911, al reducir considerablemente sus poderes, transformándola en una Cámara de reflexión.

II. 3- Francia

La formalización normativa del Parlamento corresponde a Francia. Los Estados Generales pueden considerarse como un antecedente del parlamentarismo, aunque fue recién después de la Revolución que adoptó características propias. Originariamente el Rey fue asistido por sus consejeros ante los asuntos de importancia, luego se fue ampliando el número de los componentes, con la incorporación de los dignatarios eclesiásticos y con representantes de las comunas emancipadas de la dominación feudal. Es por ello que reproduce su división en tres cuerpos a los que se denominaba “estados”: nobleza, clero y tercer estado. Su composición y atribuciones no dejaron de presentar analogías con los parlamentos modernos, a pesar de que sus miembros votaban en virtud de mandatos imperativos de sus electores. Además la representación y votación se efectuaba por clases, de tal manera que aún hasta los Estados generales de 1789, la nobleza y el clero retenían dos votos con relación al Tercer Estado.

Estos Estados Generales ejercieron una influencia, durante el siglo XIV, que les permitió a veces controlar los actos del rey, pero esta influencia fue accidental, ya que les faltó el atributo de la permanencia; fue esa la razón por la que la convocatoria de los Estados generales se hizo cada vez más rara, y desde 1614 a 1789, no fueron convocados más.

Forzado por dificultades financieras, Luis XVI convocó los Estados Generales, que se reunieron en Versalles el 5 de mayo de 1789. Su reunión fue toda una innovación, ya que se había doblado la cifra de los representantes del Tercer Estado. Los electores llegaron con un mandato, con directrices muy claras: mantener la monarquía, establecer la igualdad entre los ciudadanos, redactar una Constitución que estableciera las bases para ordenar el reino. Así, mientras el Rey creyó convocar una Asamblea consultiva, la voluntad de los electores pretendió transformarla en Asamblea constituyente. De allí que los Estados se declararon Asamblea Nacional, lo cual cobró plena realidad, cuando el clero y la nobleza se unieron al Tercer Estado. La Asamblea adoptó la Constitución de 1791, que comprende dos documentos: la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y la Constitución propiamente dicha.

La Constitución de 1791 y la organización política que ella creó fue la puesta en práctica de una serie de principios, que desde entonces se han considerado tradicionales: soberanía nacional ejercida por la representación, separación de poderes y supremacía de la Constitución. La Nación no ejerce ella misma su soberanía, “sino que delega su ejercicio en órganos encargados de formular su voluntad”²⁴⁸. Estos órganos son el Rey y el Cuerpo Legislativo, siendo este último el representante de la voluntad legislativa de la Nación, que como es una, la representación también tiene que ser única: el Cuerpo legislativo está compuesto por una Cámara única.

La reunión de los Estados Generales en 1789 fue la resurrección de una institución desaparecida. La Revolución Francesa en un brusco salto, pasó de la monarquía absoluta a la institución parlamentaria.

La Constitución de 1795 introdujo como innovación principal el establecimiento del bicameralismo, pero sólo como medio de asegurar la moderación de la representación. “No se trata de crear una segunda Cámara aristocrática, sino únicamente de dividir el órgano legislativo”, señala Burdeau²⁴⁹. Se crea entonces, el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos. Ambos tienen el mismo origen electivo, igualdad en el término de sus mandatos y renovables en las mismas

248 BURDEAU, Georges. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Madrid: Editora Nacional, 1981, p. 374.

249 Ibid, p.384.

condiciones; la única diferencia radica en las condiciones de elegibilidad: treinta años para los primeros, y cuarenta para los segundos.

Será la Carta del 4 de junio de 1814, la que compondrá, imitando el modelo inglés, un Parlamento con dos Asambleas. Fueron ellas: la Cámara de los Pares y la Cámara de los Diputados. Los miembros de la primera eran nombrados por el Rey con carácter vitalicio o con derecho de sucesión. El número de los pares era ilimitado, pudiendo el Rey cambiar siempre la mayoría. Esta Cámara era aristocrática y traducía esencialmente las características del régimen. Tenía las mismas atribuciones que la otra Cámara, con excepción de las leyes que establecían impuestos, las cuales debían ser sometidas primero a la Cámara de Diputados.

La Cámara de los Diputados era elegida por los ciudadanos que pagaban trescientos francos de contribuciones directas. Si bien no era genuinamente democrática ya que no tenía contacto con el pueblo todo, procedía sin embargo, de elecciones verdaderas, lo que le dio al régimen un alcance más liberal del que tenía hasta entonces.

II. 4- Estados Unidos

Luego de Inglaterra, el segundo país que desarrolló poderosos órganos legislativos como rama separada e independiente del gobierno fueron los Estados Unidos. Como bien señala Duverger²⁵⁰, el régimen americano establecido a fines del siglo XVIII, era en realidad el que existía cincuenta años antes en Inglaterra. Lo que en definitiva se había concretado era el trasplante del sistema inglés en el marco republicano.

Tres preocupaciones esenciales se impusieron a los autores de la Constitución. Por un lado, asegurar la autonomía de los estados miembros, por otro, poner freno a los excesos de la democracia, y finalmente, restringir lo más posible los medios de acción del poder, para garantizar la máxima libertad de los individuos.

La Constitución de los Estados Unidos implicó el comienzo de una nueva era en la evolución de las instituciones políticas del mundo, al dar vida a los principios teóricos del constitucionalismo. Fue la primera que llevó a la práctica el principio de la división de poderes, sistema al que perfeccionó, erigiendo al poder judicial en guardián de la Constitución. Asimismo, por primera vez en la historia del constitucionalismo, organizó un Estado federal, siendo esto, “la aportación

250 DUVERGER, Maurice. *El sistema parlamentario*, traducción de C. Charquero, Buenos Aires, Schapire, 1973, p. 21.

americana más importante a la teoría y a la práctica del Estado moderno”²⁵¹ y también, la primera que instituyó un órgano deliberativo y legislativo con los caracteres que a partir de entonces han singularizado al Congreso frente al Parlamento tradicional.

La Constitución de los Estados Unidos del año 1787, configuró un ordenamiento con estructura federal. En virtud de este principio se confirió al poder legislativo naturaleza bicameral. Adoptaron el sistema bicameral, en parte porque los colonos norteamericanos copiaron las instituciones de la madre patria, y en parte porque sus intereses debían estar representados. Así, las legislaturas coloniales por lo general se compusieron de dos Cámaras: una Cámara alta o consejo del gobernador, integrada por miembros nombrados por la corona, y una Cámara baja constituida por miembros elegidos por el pueblo.

En los estados federales, la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con principios de representación diferentes, hace posible la representación, en una, de la Nación, y en la otra de las autonomías locales. El sistema bicameral es esencial para el funcionamiento exitoso de un gobierno federal. La Constitución de los Estados Unidos resolvió con genial originalidad el problema de limitar los poderes de la federación, para no herir las susceptibilidades locales y, sin embargo, no abandonar a los estados miembros el ejercicio de este control, pues ello hubiera provocado la dislocación de la Unión. El corolario de esta preocupación fue crear un Congreso de dos Cámaras: la de Representantes, que representa al pueblo de la Unión en su indivisibilidad, y la de Senadores, que representa a los estados igualitariamente.

Lo que ha quedado de esta institución, luego de su implementación en Inglaterra, al consagrarse en el seno del Parlamento las dos Cámaras son: que las dos Asambleas tenían, generalmente, la misma competencia, lo que hacía necesaria su concordante deliberación, por un lado; por otro, el principio de que ninguna de las dos asambleas podía realizar válidamente sus propios trabajos si la otra no estaba en funciones²⁵².

III. EL BICAMERALISMO

En el Derecho Constitucional existen dos grandes modelos de estructuración del Parlamento: el unicameralismo, cuando el Parlamento se asienta en una sola Cámara; y el bicameralismo, cuando

251 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría...*, ob. cit., p. 354.

252 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional...*, ob. Cit., p.308.

éste se configura sobre dos Cámaras: una, la Cámara Baja, elegida por sufragio universal, y por ende, concebida democráticamente; y la Cámara Alta, con un origen bien sea aristocrático, bien sea en representación de las distintas entidades territoriales en los Estados descentralizados.

En opinión de Pérez Serrano²⁵³, el origen del bicameralismo responde a un accidente feliz, la circunstancia de que en Inglaterra, fueron dos los cuerpos en que se estructuró el Parlamento. La invención respondió a razones de contenido que explican la persistencia de lo que se creó y justifican su difusión, a tal punto “que pocos principios de técnica constitucional han conseguido- entre los estados de democracia clásica- una afirmación tan plena y difusa semejante a la alcanzada por el llamado bicameralismo, es decir, por la existencia, en cada uno de aquellos, de dos Cámaras legislativas”²⁵⁴.

El régimen constitucional moderno ha sido, y es, en lo fundamental, dice Alcalá Zamora²⁵⁵ el resurgimiento, al cabo transformado, de aquel constitucionalismo histórico, surgido durante la Edad Media, caracterizado por la pluralidad de cuerpos, brazos o elementos, que formaron las Asambleas legislativas, y que, en general, se diversificaron y reunieron en ramas distintas. Aquel régimen representativo, contenía ya visible los elementos del sistema bicameral, y fue fácil en la época moderna organizar la Cámara popular o de diputados sobre la base del estado llano, y asentar los senados europeos sobre los elementos eclesiásticos y nobiliarios, ensanchándolos, reforzándolos y refrenándolos a la vez con representaciones. La democratización de las instituciones, hizo que se buscara esas representaciones senatoriales en fuerzas sociales, económicas, culturales, políticas y administrativas. Con ello variaron profundamente los métodos y los orígenes, pero no esencialmente el sistema, porque se siguió cual era lógico, reflejando o procurando reflejar, la estructura interna de las sociedades nacionales, si bien al cambiar profundamente esa estructura, tenía que ser distinto su reflejo legislativo senatorial. En sociedades que ya no eran de privilegio, se atendió cada vez más y aún exclusivamente a representar intereses, agrupaciones, fuerzas, estados particulares, regiones, provincias, partes integrantes de la extensa solidaridad nacional.

La división de la legislatura en dos Cámaras aparece ligada en la teoría al cumplimiento de funciones de representación política, de pesos y contrapesos, de control de calidad y de estabilidad en la producción legislativa. Estas funciones no son excluyentes y, de hecho, muchas constituciones incluyen disposiciones que apuntan al cumplimiento de todas ellas simultáneamente.

253 PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*, Madrid: Civitas, 1976, p.738.

254 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, 1965, p. 305.

255 ALCALA ZAMORA, Nieto. “Evolución de las Asambleas Legislativas” en diario *La Prensa*, 31 de diciembre de 1945, p.12, citado por Linares Quintana en *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, t. VIII. Buenos Aires: Alfa, 1963., p. 81.

Adicionalmente, algunas constituciones apuntaron a acentuar las diferencias en el perfil institucional de las dos Cámaras legislativas con el objetivo de mejorar o incluso preservar la eficacia del bicameralismo en el cumplimiento de sus funciones.

A fin de mejorar la calidad de la producción legislativa, algunos sistemas complementaron la doble evaluación de la legislación por parte de las dos Cámaras con otros mecanismos destinados a que la Cámara Alta estuviera compuesta de legisladores con más experiencia que la Cámara Baja. Lo mismo se realizó para reducir la inestabilidad de la producción legislativa vinculada a los cambios de personal y de preferencias.

De este modo, tomaron forma un número de dispositivos institucionales: un mínimo de edad mayor para la Cámara Alta que para la Cámara Baja, a fin de que la primera esté integrada por legisladores con opiniones más formadas, que además se encuentren en un estadio más avanzado de sus carreras políticas. Estos criterios de selección de senadores involucran alguna evaluación de *expertise*: períodos de cargo más largos para la Cámara Alta a fin de desarrollar pericia, acumular experiencia, crear mayor independencia de opinión (con respecto al partido, porque no tienen que enfrentar reelecciones tan seguido) y proveer estabilidad. También, un tamaño menor del Senado para favorecer la comunicación interpartidaria y evitar las pasiones repentinas y violentas de las asambleas numerosas. Este cúmulo de características acentuó la diferenciación entre las dos Cámaras legislativas y otorgó a la Cámara Alta un tenor más exclusivo y conservador.

Por cierto, como no todos los Senados gozan de los mismos poderes que las Cámaras bajas, no todos los diseños constitucionales incorporaron los dispositivos mencionados con igual intensidad. En consecuencia, en algunos casos, las dos Cámaras se parecen más que en otros. De cualquier manera, si varios de estos dispositivos están presentes, puede resultar en distintos tipos de legislador en cada Cámara o en diferencias en el *modus operandi* de cada una de ellas.

III. 1– Justificación Del Bicameralismo. Razones a favor y en contra de la difusión del sistema

El sistema bicameral tuvo una especial evidencia para las ideas liberales del siglo XIX, porque estaba en consonancia con el principio de la división de poderes, y daba la posibilidad de proteger el poder social de ciertos estamentos y clases contra una democracia radical²⁵⁶. Será Constant, prosigue Schmitt, quien formulará y fundamentará el sistema bicameral clásico del liberalismo burgués, al

256 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982, p.284.

decir que “la Cámara Alta fue concebida como una representación especial, que intenta dividir la representación estableciendo diversos objetos de la misma. La Cámara de Diputados, que surge del sufragio, es un representante de la tornadiza opinión pública; la Cámara Alta, basada en la herencia, representante de la duración y continuidad”. Lo que quedó firme de esta división en dos Cámaras es, que una de ellas, la Cámara Baja, se conformó por opiniones y mayorías cambiantes y basadas en el número y cantidad, y que junto a ella tenía que haber, una Cámara Alta, que expresara una especial representación de estabilidad y calidad.

Esta justificación del sistema bicameral, propio del siglo XIX, señala Schmitt, plantea frente a la Constitución democrática una clara alternativa: o habrá que encontrar su expresión en la Cámara Alta singularidades substanciales, que merezcan su aprecio - especial formación, especial experiencia, riqueza, edad, propiedad- lo que implica vulnerar la igualdad de todos los ciudadanos, o no habrá diferencias y singularidades esenciales, y entonces no se encuentra sentido a la existencia de una segunda Cámara.

Ha existido una vieja polémica entre la alternativa unicameralismo o bicameralismo, todavía no resuelta, lo hace notar De Vergottini²⁵⁷. Siguiendo a este autor, diremos que hay motivos a favor de cada uno de ellos. A favor de del sistema bicameral citaremos los siguientes argumentos:

A. El bicameralismo es indispensable en los estados federales y en los que pretenden valorar las autonomías territoriales, ya que la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con dos principios representativos distintos, hace posible en una Cámara, la representación de la Nación toda considerada como un cuerpo único y homogéneo y en la otra, de las autonomías de los estados locales. De allí, que en la Cámara de Diputados o representantes, éstos sean elegidos proporcionalmente a la población, mientras que, en la de senadores, lo sean sobre la base de la igualdad de los estados. Este bicameralismo, común a los estados federales, se encuentra también en estados regionales.

B. El principio bicameral constituye una garantía contra los abusos que se podrían producir por una única Cámara. Se afirma que dos cuerpos legislativos evitan los excesos a que uno solo puede abandonarse y, dentro de este concepto, se cree que la cámara revisora puede servir siempre de control y de freno a la cámara iniciadora. Se trataría, por consiguiente, de la aplicación dentro del órgano legislativo, del principio de la división del poder.

257 VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*, 2ª ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1985, p.330.

“En el gobierno republicano, afirmaba Madison en *El Federalista*²⁵⁸, predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí, como lo permita la naturaleza común en sus funciones y su común dependencia de la sociedad”.

C. El principio bicameral supone una garantía contra el riesgo de una legislación precipitada porque permite la posibilidad de su reexamen y por ende, su revisión por parte de la segunda cámara. La existencia de dos cámaras posibilita que las leyes sean discutidas más y mejor, de acuerdo con el elemental principio que cuatro ojos ven mejor que dos.

La difundida anécdota de Jefferson y Washington expone gráficamente la idea de este argumento. Interrogado este último por el redactor de la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos acerca de cuál era la utilidad del Senado, le respondió preguntándole por qué vertía en ese momento el té de la taza en el platillo. Para enfriarlo, contestó, a lo que Washington replicó, que precisamente se vertía la legislación en el platillo de la Alta Cámara para enfriarla.

D. El principio bicameral consiente la representación de intereses sectoriales (económicos, sociales, profesionales) junto a la representación de intereses políticos de todo el cuerpo social que se asegura en una de las cámaras.

Los argumentos que se han esgrimido a favor del unicameralismo son:

1) La necesidad del carácter unitario de la representación. Rousseau y Sieyes decían que si la ley es expresión de la voluntad del pueblo o de la Nación, único debe ser el órgano legislativo, ya que no puede concebirse la posibilidad de la contradicción entre una y otra Cámara: que una diga sí, y la otra no. Y así, comenta Fernández Segado²⁵⁹, Sieyes dirá, que siendo la ley, expresión de la voluntad general, y no concibiéndose que esta voluntad pueda ser más que una en cada instante, la dualidad de cámaras debe descartarse, porque si ambas coinciden, hay redundancia, y si discrepan, hay conflicto. Pérez Serrano señala que es un argumento más lógico que político²⁶⁰.

2) En igual sentido, Schmitt²⁶¹ considera que la lógica política de una democracia contradice el sistema bicameral, porque ella se basa en la identidad del pueblo unitario; y si

258 HAMILTON, MADISON, JAY. *El Federalista*..., ob cit., p. 225.

259 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El Bicameralismo y la naturaleza del Senado” en *Revista española de derecho Constitucional*, N° 6 (septiembre-diciembre, 1982), p.62.

260 PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de...*, ob cit. P.739.

261 SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*..., ob. Cit., p. 285.

existe una segunda Cámara, sin significación política, peligraría el carácter unitario del pueblo todo, al introducir un dualismo para el Poder Legislativo, que es la expresión de la voluntad general.

3) La complicación y lentitud del proceso legislativo. Al respecto, suele repetirse la difundida afirmación de Franklin de que un cuerpo legislativo al que lo han dividido en dos cámaras es como una carreta a la que por adelante la tira un caballo, y por detrás otro en sentido contrario.

4) Los inconvenientes propios que se darían en los procedimientos conciliadores entre ambas cámaras cuando no mediara el acuerdo.

5) Los riesgos connaturales a la dispersión de las relaciones políticas parlamento-gobierno que se darían en un parlamento bicameral. También hay que añadir que en las democracias contemporáneas basadas en el sistema de partidos ya no se conciben criterios diversificados de representación política, de suerte que la representación sólo podría ser de la Nación y elegida con la asistencia de los partidos políticos en una sola Cámara.

Lo que sí es necesario reconocer, a pesar de los motivos en favor del unicameralismo, es que la dualidad de las Cámaras es uno de los principios esenciales de la representación en el Estado liberal, por lo que Lucas Verdú ha puesto de relieve que la forma bicameral o unicameral de la institución típicamente representativa, que es el Parlamento, matizará de modo específico el carácter representativo del Estado moderno²⁶².

Las razones que han motivado la difusión del bicameralismo han sido clasificadas en dos grupos²⁶³.

Las primeras fueron creadas para satisfacer una necesidad particular concreta, o para dar lugar a la representación paritaria de los estados miembros de un Estado federal.

Las segundas son las que surgieron por motivos racionales y de oportunidad en los Estados unitarios contemporáneos.

Para ejemplificar el primer grupo podemos citar: a) la Cámara de los Lores en Inglaterra, o la Cámara de los Pares franceses en 1814, como expresión de la participación en el proceso político de clases sociales que habían sido detentadores del gobierno, b) el sistema bicameral estructurado por primera vez en la Constitución americana de 1787 y hoy difundido en los estados federales, que

262 LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*, Vol. III, Madrid: Tecnos, p.319.

263 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho...* ob. cit., p. 309.

atribuye distinto principio representativo a cada una de las ramas legislativas, una Cámara de representantes o de diputados que representa a la Nación, sobre la base de la proporcionalidad con respecto a la población, y una Cámara de senadores que representan a los estados miembros, sobre el presupuesto de la igualdad de la representación.

En el segundo caso, a) constituir una garantía de que la labor legislativa tenga mayor madurez y ponderación, para evitar la precipitación e irreflexividad de una única asamblea; b) impedir que una sola Cámara asuma un papel preponderante; c) dar a la segunda Cámara una competencia técnica o de representación de intereses particulares.

III. 2– Modelos De Sistemas Bicamerales.

Existen en el mundo occidental diversos modelos de sistemas bicamerales. Fernández Segado²⁶⁴ admite que los autores han hecho distintas clasificaciones de estos modelos, y como ejemplo cita a algunos de ellos.

Así, Sánchez Agesta diferenció cuatro modelos distintos, y los ha clasificado en: a) el modelo clásico de la Cámara de los Lores; b) el Senado francés; c) se refiere a Alemania y a Italia; y d) se ilustra con el modelo del Senado belga (hasta la reforma de 1993).

Hauriou los clasifica en Senado monárquico, Senado aristocrático, Senado corporativo, Senado federal, Senado electivo y Senado por cooptación.

Pérez Serrano distingue cinco tipos de Cámaras altas: la de los Lores, los Senados federales, el Senado italiano del Estatuto Albertino, el Senado francés de la III República y otras modalidades de Senado, entre las que incluye el Senado corporativo.

Para el profesor Fernández Segado, hay dos criterios: a) modo de elección de los miembros de la Cámara alta, junto con la importancia y entidad de sus competencias, b) modo en que se relacionan ambas Cámaras.

El bicameralismo se puede definir en la actualidad atendiendo a las dos grandes formas territoriales del Estado, esto es, el Estado unitario y el Estado federal. Partiendo de esta

264 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El bicameralismo y la naturaleza del Senado...”, ob.cit. p.65

diferenciación genérica del Senado en los estados federales y del Senado en los estados unitarios, trataremos de establecer la tipología de cada uno de ellos²⁶⁵.

¿Cuáles son las claves de los diseños institucionales bicamerales? Durante bastante tiempo la clasificación más solvente de los regímenes bicamerales, divididos en dos tipos –fuerte y débil–, ha sido la del científico político Arend Lijphart²⁶⁶. Los casos de bicameralismo fuerte son aquellos en los que se suman dos factores: que la Cámara Alta tenga poderes significativos y que su composición sea distinta de la Cámara Baja. En la ciencia política tradicional, subsidiaria en esto del Derecho comparado, los indicadores del poder del Senado se suelen articular en un continuo desde el bicameralismo perfecto, cuando ambas cámaras tienen las mismas (Italia) o prácticamente las mismas funciones (Suiza), a casos de bicameralismo muy asimétrico en el que la primera cámara tiene poderes muy limitados (esencialmente, el veto suspensivo o temporal de las leyes) y se encuentra subordinada a la segunda cámara en el proceso de decisión (como la Cámara de los Lores o el Senado de España). Nótese que el bicameralismo perfecto no implica bicameralismo fuerte. Por ejemplo, el Senado italiano y su Cámara de Diputados tienen la misma composición, pero se trata de un caso de bicameralismo débil, donde el Senado apenas tiene efecto independiente en las políticas.

Dentro de este continuo de indicadores encontramos tres cuestiones de especial importancia: la iniciativa legislativa, el poder de veto (aunque sea temporal) y el modo de dirimir los conflictos entre las cámaras. La moderna teoría política positiva ha mostrado la importancia de estas tres cuestiones en el marco de la teoría formal de la negociación. En especial, Tsebelis y Money²⁶⁷ argumentan concluyentemente que la fuente principal de poder de las cámaras altas reside en su capacidad para retrasar la aprobación de las leyes. Lo que en la literatura comparada sobre instituciones políticas se considera a veces como meros poderes suspensivos, aparece en el modelo de estos autores como la clave del poder de los senados. Si para los políticos el tiempo es importante (y casi siempre lo es), en cualquier régimen bicameral, incluso si el poder de la Cámara Alta es meramente dilatorio, la cámara baja tiene incentivos para hacer concesiones. Todavía más si la Cámara Alta puede formular la primera propuesta, y más aún si los conflictos no resueltos terminan revirtiendo en una comisión intercameral.

265 DE ESTEBAN, Jorge. GONZALEZ TREVIJANO, Pedro. *Curso de derecho Constitucional Español*. T. III, Madrid: Agisa, 1994, p. 395.

266 LIJPHART, A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven (CT), Yale University Press, 1984, p. 112.

267 TSEBELIS, G., y MONEY, J., *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p.54.

En todo caso, para que el bicameralismo tenga consecuencias, ambas cámaras deben tener una configuración distinta. Aun las cámaras más semejantes se diferencian como mínimo por su tamaño, siendo lo regular que el Senado sea más pequeño que la Cámara Baja. En un contexto multipartidista esto implica una menor fragmentación. En las democracias de nuestro entorno, los senados oscilan entre un cuarto y la mitad de representantes que las cámaras bajas.

Tal vez el factor más influyente en la distinta composición de las cámaras sea la elección de circunscripciones electorales y el prorrateo de escaños. En los Estados compuestos, lo más habitual es que las circunscripciones electorales de la Cámara Alta coincidan con las unidades políticas territoriales y que prime cierta igualdad entre ellas, especialmente cuando en el origen del Estado se encuentra una federación de entidades políticas preexistentes. Tales son los casos de Alemania, EE UU, Suiza o Australia. Frente a este modelo, existen democracias donde las unidades territoriales no tienen el mismo peso en la Cámara Alta. Éste es el caso de España o Austria. La idea que subyace a este diseño institucional es que el proceso de descentralización es inverso al anterior: el Estado centralizado decide transferir parte de su poder a unidades subestatales. En esta transformación, el peso demográfico en la representación no desaparece del todo.

En cualquiera de los casos, el efecto del desigual reparto de escaños, con respecto a la proporción de ciudadanos de los territorios, interactúa con los poderes legislativos del Senado de formas sutiles que apenas comienzan a entenderse de modo sistemático. Por ejemplo, Ansolabehere, Snyder y Ting ²⁶⁸llegan a un resultado sorprendente al demostrar que, si la legislación la inicia la Cámara Baja y se ocupa de bienes divisibles (como la política fiscal), no es de esperar que se produzcan desigualdades entre los territorios en cuanto a beneficios derivados de la legislación, a pesar de las desigualdades en la representación de la Cámara Alta. Sin embargo, tales desigualdades se producen si la legislación la inicia la Cámara Alta o cuando ésta se ocupa de bienes parcialmente indivisibles.

Por último, debe tenerse en cuenta el método que se emplea para la elección de senadores. En algunos casos, los miembros de la cámara alta son elegidos de modo indirecto, por ejemplo, como delegaciones de los gobiernos de los estados federados en Alemania. Cuando son elegidos directamente por votación popular, en algunos casos se emplea una fórmula distinta de la que se usa para elegir a los representantes de la Cámara Baja. En España, el sistema electoral del Senado es mayoritario, mientras que el del Congreso es formalmente proporcional (aunque muy poco proporcional, en sus resultados). También es posible el arreglo contrario. Por ejemplo, en Australia,

268 ANSOLABEHERE, S., *et al.* Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter? *American Political Science Review*, 97(3), 472-81, 2003.

el Senado es elegido mediante representación proporcional mientras que la Cámara de Representantes es elegida por sistema mayoritario. Este arreglo produce mayorías del mismo color en ambas sedes, pero las mayorías del Senado australiano son más cortas que en la Cámara Baja, por lo que las minorías siempre tienen capacidad de negociación cuando las leyes pasan por el Senado.

Una vez que sabemos un poco más sobre el funcionamiento y los rasgos relevantes del bicameralismo en las democracias modernas, es el momento de pasar a las características de cada tipo de Senado.

III. 2- a) Senado en los Estados unitarios

Históricamente, la primera manifestación del bicameralismo se dio en un Estado unitario, cuando en Inglaterra quedó establecida la división del parlamento en dos Cámaras: la de los Lores o Cámara Alta, compuesta por representantes de la nobleza y la alta jerarquía eclesiástica, y la de los Comunes o Cámara Baja. Más tarde, en el continente europeo, el bicameralismo servirá para poner freno a la soberanía y a la representación popular, al otorgarle a la Cámara Alta, una representación privilegiada a determinadas categorías de personas, en función de su fortuna, capacidad y profesión. Por ese motivo el bicameralismo resultó la manifestación de una sociedad no igualitaria, como lo dicen De Esteban y González Trevijano²⁶⁹, al transcribir las palabras de Punset, quien afirma, “el conflicto social burguesía-aristocracia se traducía políticamente en la tensión existente entre las Cámaras Bajas, de una parte, y las Cámaras Altas y el Ejecutivo, de otra”.

El bicameralismo en los estados unitarios se ha estructurado basándose en modelos distintos, los que se pueden agrupar de acuerdo a los siguientes modelos:

- El primer caso se dio en los Estados en donde en la segunda Cámara la elección se hacía de acuerdo a normas exclusivamente aristocráticas, que representaba a una clase privilegiada, con competencias, en principio, similares a las de la otra Cámara. Ejemplos de este tipo fueron la Cámara de los Lores en Inglaterra, y la Cámara de los Pares en Francia, durante la monarquía de julio.

- Otra forma de organizarse la segunda Cámara es con el objetivo de moderar y atemperar el dinamismo y el carácter más radical de la Cámara Baja. Como ejemplo podemos citar el Senado de la Constitución de Francia de 1958, en donde los senadores eran elegidos

269 DE ESTEBAN, Jorge. GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro. *Curso de derecho Constitucional Español...*, ob. cit., p.396.

por un cuerpo electoral formado por diputados, consejeros generales de los departamentos y por delegados de los consejos municipales.

- La tercera forma de estructurarse es el caso de los Estados unitarios, pero que son fuertemente descentralizados. Ejemplos serían las entidades regionales reconocidas por la Constitución de Italia de 1947; como también la de la Constitución de España de 1978 en lo referido a las Comunidades Autónomas, donde, por lo menos en teoría, el Senado es la Cámara de representación territorial.

Los mismos motivos racionales o de oportunidad que inducen a acoger una segunda Cámara también en los estados unitarios contemporáneos, postulan que se forme con procedimientos diferentes de los adoptados para la primera, de suerte que, esencialmente, otras personas puedan entrar y que otros intereses puedan tutelarse²⁷⁰.

Biscaretti di Ruffia agrupa en tres bloques los sistemas usados para elegir los miembros de la Cámara Alta. En primer lugar, el sistema de nombramiento por parte del jefe de Estado; en segundo lugar, el sistema mixto, que completa el anterior, al colocar junto a los miembros que nombra el jefe del Estado, otros elegidos y otros de iure; y en tercer lugar, el sistema electivo, llevado a cabo con procedimientos diversos de los de la primera Cámara. Esta diversidad se manifiesta en: el número de sus componentes (los que son menos en la Cámara Alta), en la edad que se exige a los que son elegidos (siempre mayor), en la duración del oficio (siempre más larga) y en la forma de llevarse a cabo la elección, pudiendo llegarse al voto de doble grado.

Fernández Segado²⁷¹ clasifica los procedimientos de elección en cuatro grupos: a) elección casi total por sufragio universal directo. Ejemplo del mismo es la Constitución italiana, al decir que a los 315 senadores elegidos por el sufragio universal directo deben sumarse cinco senadores vitalicios designados por el Presidente de la República y los ex presidentes, que los son ex officio, b) elección parcial por sufragio universal directo. Ejemplo del mismo es el modelo de Japón, donde cien senadores son elegidos por sufragio universal directo, y a los otros ciento cincuenta, los eligen las corporaciones territoriales, c) elección total por sufragio universal indirecto, como ocurre en Francia y los Países Bajos. En Francia, el Senado es elegido por un Colegio Electoral formado por los diputados de la Asamblea Nacional, los consejeros generales y los delegados de los consejeros municipales de cada colectividad territorial, a los que hay que agregar seis más que eligen los mismos senadores, de entre los que son presentados por el Alto Consejo de ciudadanos franceses en el extranjero. En los Países Bajos, a los setenta y cinco senadores los eligen los miembros de los

270 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional...*, ob. Cit., p.311

271 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. "El Bicameralismo y la naturaleza del Senado...", ob. cit. p.68.

Consejos Provinciales, d) elección parcial por sufragio universal indirecto, tal es el caso de Irlanda, donde cuarenta y tres senadores son elegidos de entre listas de candidatos por un Colegio Electoral integrado por miembros de la Cámara de Representantes, ex senadores, Consejos municipales y Consejos de distrito, seis son elegidos por las Universidades, y a los otros once los elige el Primer Ministro.

En lo referido a las funciones que ejerce el Senado en los Estados unitarios, como regla general, decimos que no tienen las mismas que la otra Cámara, porque existe la desconfianza hacia la doble Cámara. En los orígenes del bicameralismo había una paridad respecto a las funciones de las dos Cámaras, pero con el correr del tiempo, y fundamentalmente después de la Primera Guerra Mundial, e imitando las *Parliaments Acts* británicas, hubo en lo que a función legislativa se refiere, una tendencia a otorgarle a la segunda Cámara un papel de colaboración subordinada, como así también la de otorgarle funciones de orden ejecutivo o jurisdiccional, distintas a las de la Cámara Baja. Se debe, por lo tanto, distinguir en función de lo dicho anteriormente, un bicameralismo perfecto o propio, que al menos en teoría, se dan puramente en Italia y Bélgica, de un bicameralismo imperfecto o impropio donde las Cámaras no tienen igualdad de poderes²⁷². Al respecto cabe señalar que hay una graduación entre las relaciones de las dos Cámaras, las que pueden ser estrictamente igualitarias, tanto en materia legislativa como política, parcialmente igualitarias, donde la segunda Cámara sólo interviene en materia legislativa, y desiguales, cuando la segunda Cámara tiene únicamente un papel consultivo²⁷³.

Las transformaciones sufridas en la conformación y en la funcionalidad de la Cámara Alta, han planteado y han instaurado todo un debate, acerca de la razón de ser de las mismas en los estados unitarios; por eso la doctrina cuestiona su existencia, al comprobar que su composición, funciones y poderes, son, en la mayoría de los estados unitarios, los mismos de los de la Cámara Baja²⁷⁴.

Lo cierto, y para terminar, es que se ha producido un declive y un retroceso del bicameralismo en los estados unitarios, a raíz del empuje democrático, lo cual llevó a que la Cámara Alta pierda la mayoría de sus caracteres originales.

272 LUCAS VERDU, Pablo. *Curso de Derecho Político...*, ob. Cit., pgs. 356 a 360.

273 DE ESTEBAN, Jorge, GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro. *Curso de Derecho Constitucional Español...*, ob. Cit., p. 398.

274 AJA, Eliseo, y ARBOS, Xavier. "El Senado, cámara posible de las autonomías", en *Revista de Estudios políticos*, N° 17, septiembre-octubre 1980, p.27.

III. 2- b) El Senado en el Estado federal

El sistema bicameral expresa la forma federal de Estado.

En los estados federales, la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con principios representativos distintos, hace posible la representación, en una, de la Nación toda considerada como un cuerpo único y homogéneo y, en la otra, de las autonomías de los estados locales.

De allí la necesidad y la importancia de la Cámara territorial para estructurar y permitir el funcionamiento del Estado federal, ya que ella es el “instrumento adecuado para la realización de una de las categorías fundamentales del Estado federal, la cooperación, tanto entre el Estado central y las unidades de descentralización como de éstas entre sí”²⁷⁵.

III. 2- c) La participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal.

Es un rasgo distintivo de los estados federales la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, a tal punto que se considera esencial en la estructura del Estado federal, la existencia de una segunda Cámara, la llamada Cámara de los Estados, cuya formación asegure la estructuración territorial²⁷⁶.

Es entonces, el sistema bicameral esencial para el funcionamiento de un sistema genuinamente federal que asegure a través de la Cámara territorial, que en la federación se lleven a cabo efectivamente las funciones que le han sido asignadas. Proporciona así un medio efectivo de mediación en los conflictos de intereses y en la formulación de una política básica dentro del área de la competencia federal, para lo cual debe tener en cuenta debidamente los intereses de los distintos estados miembros. Por lo tanto, se trata, por las mismas necesidades del federalismo, de una Cámara canalizadora de una cierta participación de los estados miembros en las decisiones federales, y particularmente en la formación de leyes de la federación, y no de una Cámara de segunda lectura, ni de reflexión o ponderación.

La idea de que el lugar donde deben expresarse los intereses de los estados miembros de una Federación es el Senado se basa en dos razones: una histórica, y la otra sistemática.

275 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación...*, ob. cit., p. 57.

276 GARCIA PELAYO, Manuel. *Derecho...*, ob. cit., p.237.

El fundamento histórico nos lleva al modelo de los estados federales, cuyo arquetipo es el Senado de los Estados Unidos, cuya intención, cuando se implementó, fue establecer una más perfecta unión entre los estados. Este órgano se estructuró sobre criterios distintos a los utilizados para la representación parlamentaria clásica,²⁷⁷ que se fundaban sobre el sufragio universal y la representación democrática proporcional. Desde siempre, el modelo americano ejerció una innegable influencia sobre otros ordenamientos, de manera que el tipo de representación que ellos adoptaron se repitió en muchos estados federales. En virtud de este esquema, el órgano de representación territorial se encuentra siempre en el nivel parlamentario, a punto tal que llegó a considerarse hasta no hace mucho tiempo el impedimento a ideas alternativas a este sistema. El caso alemán es ejemplo de esta discusión. Para algunos el Bundesrat es una segunda Cámara²⁷⁸. Otra parte de la doctrina - que es mayoritaria- no comparte esta posición (Lucas Verdú). En igual sentido se menciona una declaración del Tribunal Constitucional de 1974, que expresa que el Bundesrat no es una segunda Cámara, ya que presenta un origen paragubernamental²⁷⁹.

Las razones de orden sistemático se encuentran ligadas a la construcción institucional de los estados modernos, que se apoya -al menos idealmente- en considerar al Parlamento como centro del sistema democrático. Esto lleva en consecuencia a afirmar, que la participación de los territorios en la vida nacional implica necesariamente que estén presentes en el Parlamento, como lugar de expresión de la soberanía popular. La presencia de las entidades territoriales les permite participar en las decisiones centrales, lo cual no sólo beneficia sus propios intereses, sino también los de la democracia y otorga unidad política al Estado.

La afirmación de esta razón institucional es la más correcta, lo cual no quiere decir que sea la más funcional. En los diversos países en donde funcionan las Cámaras territoriales, la experiencia demuestra la insuficiencia de muchos ordenamientos en cuanto a la implementación del Senado como Cámara de representación de los intereses territoriales, porque jugaron un papel muy débil en la defensa de esos intereses territoriales, a punto tal que en muchos estados el surgimiento de otros cauces institucionales de representación funcionaron de manera mucho más efectiva²⁸⁰.

277 “El Senado, Cámara de representación territorial”, en *III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 1996, p75.

278 SANTOLAYA, Pablo. *Descentralización...*, ob. cit., p. 209.

279 POSSER, Diether. “Significado del Bundesrat” en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2001, p.683.

280 GARCÍA MORALES, M. J. “Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada”, en *Cuadernos de Derecho Público*, N.2, 1997, p.223.

La doctrina constitucional, por tanto, ha llamado la atención sobre la existencia de dos tipos de problemas -estructurales y funcionales- en las Cámaras territoriales, y cuya superación traería una mejora de la capacidad representativa del Senado.

Como problemas estructurales, se encuentran la ausencia de mandato imperativo y la elección por sufragio directo, que impiden un correcto ejercicio de la representación territorial al favorecer la lógica político-partidista al momento de tomar las decisiones²⁸¹.

Los problemas funcionales aparecieron por la ausencia de un efectivo poder decisorio del Senado, ya sea por no tener poder de veto en el procedimiento legislativo, ya sea por una reducción de su papel frente a la otra Cámara²⁸².

Existen, por tanto, razones que hablan de una crisis que afecta a estos organismos senatoriales, que por una defectuosa articulación no pueden llevar a cabo con éxito su tarea.

Habría que preguntarse si las razones de esta disfuncionalidad son transitorias (y, por lo tanto, podrían ser superadas con una reforma constitucional), o si las razones son consecuencia de cambios del *ideal* concebido históricamente como órgano de representación territorial. La respuesta quizás la encontremos en los comportamientos del sistema federal, verificando la situación actual de las dinámicas de representación territorial en los estados federales.

Unas de las características de los estados federales actuales es la tendencia a la cooperación -sobre todo en sus relaciones de dimensión vertical- la cual se manifiesta en estructuras cooperativas que suplen la ausencia o la inacción de las Cámaras territoriales²⁸³. Estas estructuras son consideradas como modelos alternativos o complementarios al Senado, que surgieron para desempeñar un papel institucional cooperativo, y que fueron tomando importancia política y adquiriendo una posición institucional en los distintos ordenamientos de los estados federales²⁸⁴.

La representación territorial y la cooperación son realidades distintas, ya que la primera es requisito necesario de todo Estado federal, mientras que la segunda, responde a una manera de ser del federalismo y aparece como una característica del mismo a partir del surgimiento del estado de

281 PUNSET, Ramón. *El senado y las Comunidades autónomas*. Tecnos, Madrid, 1987, p. 119.

282 RUGGIU, Ilenia. “Órganos y dinámicas de representación territorial en los estados compuestos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.67, enero-abril 2003, p.5.

283 ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. N14, 1985, p.155

284 LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *Comunidades autónomas y política europea*. Civitas, Madrid, 2000, p. 60.

bienestar, frente a la necesidad de superar el esquema del federalismo dual. La finalidad es el cumplimiento en común de las tareas propias del Estado.

La cooperación se manifestó primero en un nivel funcional, a través de los denominados procedimientos compartidos, que posibilitaron la participación entre los estados miembros y el Estado nacional. A medida que aumentaron las necesidades de colaboración surgieron nuevos órganos intergubernamentales encargados de llevar a cabo esta cooperación. Es el caso de las Conferencias Intergubernamentales, en los que terminan concentrándose funciones políticas fundamentales, hasta adquirir un valor institucional que los ha transformado en órganos de naturaleza federal, implicados (aunque de manera informal) en los procesos de elaboración de leyes y de adopción de decisiones de política interna²⁸⁵.

Hay que precisar que el encuentro y progresiva identificación entre circuitos cooperativos y representativos es un proceso que surge a partir de la situación de crisis o de falta de operatividad de los tradicionales órganos de representación territorial²⁸⁶. Así lo demuestra el hecho de que en los estados federales donde éstos funcionan, tal asimilación no se ha producido. Ejemplo de clara separación entre circuitos representativos (Bundesrat) y cooperativos (Conferencias intergubernamentales) es Alemania.

El por qué de las disfuncionalidades que tiene la representatividad de las entidades territoriales en el Senado de los estados federales no tiene una misma razón, ni hay respuestas unánimes para todos los casos. Sólo del análisis de cada caso particular se podrán extraer conclusiones. Lo cierto es que estas disfuncionalidades aparecen, en algunos países, producto de problemas estructurales, y en otros por las necesidades de la dinámica impuesta por el federalismo de cooperación (o por ambos a la vez).

La cooperación produjo la aparición de órganos intergubernamentales como instrumentos necesarios y adecuados para hacer efectivos los principios federales. Algunos de ellos en su funcionamiento asimilaron los circuitos representativos y cooperativos. Otros, por el contrario, surgieron y se dinamizaron solamente para ocuparse de aspectos cooperativos y de coordinación stricto sensu.

285 ROIG MOLES, E. "La participación de las instancias federadas: una perspectiva comparada", en *Informe Comunidades Autónomas*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, p. 577.

286 GARCÍA MORALES, M. J., "Tendencias...", ob. Cit., p. 243.

III. 2- d) ¿Es el Senado expresión de la manifestación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal?

El siguiente análisis de Durand, respecto al papel del Senado federal, nos señalará los problemas encontrados por él en la dinámica concreta de estos organismos.

El Senado no es y debería ser una Cámara de representación de las entidades territoriales en un Estado federal o de descentralización, y el Senado es y no debería ser una duplicación del Congreso de los Diputados. No se ha establecido la Cámara para proporcionar representación a los “hombres que se distinguen por su nacimiento, riqueza y posición”, dice Montesquieu²⁸⁷. Y, sin embargo, es cierto que la mayoría quiso una Cámara de reflexión, de enfriamiento, de contrapeso y de perfeccionamiento técnico. Es la vieja idea del consevadorismo liberal de frenar o equilibrar a la Cámara que, surgida del sufragio, representa la tornadiza opinión pública²⁸⁸, con la Cámara que representa la calidad y garantiza la continuidad.

Si semejante fundamentación hubiera ido de la mano de la quiebra del principio democrático en el momento de la selección de los senadores, estaríamos, sin paliativos, ante una Cámara aristocrática sin encaje posible en nuestra Constitución o en cualquiera otra de impronta liberal y democrática y, por tanto, igualitaria. Pero no siendo así, hay que proclamar como elemento esencial a su naturaleza el de ser una Cámara democrática y no aristocrática.

El Senado no es indispensable desde la lógica democrática, pero no es contradictorio con ella, y, en consecuencia, será la eficacia de su actividad la que puede proporcionar los criterios ajustados para emitir sobre su existencia pronunciamientos definitivos.

La segunda característica esencial de la naturaleza del Senado es la distribución territorial del poder de acuerdo con el modelo de Estado federal. Según esto, el Senado es la Cámara de representación territorial gracias a la cual, se puede decir que el Estado federal no es un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes, sino una síntesis dialéctica entre ambos²⁸⁹.

287 MONTESQUIEU, Charles Louis, *Del Espíritu de las Leyes*, Tomo I, Ediciones Orbis S. A., Hyspamerica, Buenos Aires, 1984.

288 HAMILTON A. MADISON J. y JAY J., *El Federalista...*, *Ob.cit.*, pág. 35.

289 GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza editorial, Madrid, 1959, pág. 230.

El desenvolvimiento del Senado estuvo muchas veces alejado de ser el lugar y el instrumento necesarios para expresar la voluntad de los estados miembros de una federación en la formación de la voluntad federal.

Tres son los asuntos a examinar respecto a la Cámara de los Estados para saber si a través de ella, se produce la llamada participación indirecta de los estados miembros en la formación de la voluntad del Estado federal²⁹⁰.

En primer lugar, el modo de reclutamiento de los integrantes de las segundas Cámaras y la relación jurídica que mantienen con el estado miembro sirve para afirmar que, jurídicamente, sólo en el caso de Alemania se sostiene que el Senado es el órgano que representa a las colectividades miembros de la Federación, ya que sólo en ese ordenamiento los miembros del Reichsrat lo son de los gobiernos de las colectividades que pueden, por eso mismo, revocarlos y porque sólo en esta Cámara deben los representantes de cada colectividad votar en el mismo sentido.

Como quiera que este modelo de Cámara de embajadores, propio de la Confederación de Estados, es absolutamente excepcional en el panorama comparado, y debe su existencia al precedente histórico del Imperio alemán, no se puede convertir en parámetro para juzgar la naturaleza de los Senados en el resto de los sistemas federales.

En ellos, ya sean los senadores designados por las legislaturas de los estados miembros o por los electores, no hay relación de representación u orgánica de mayor eficacia jurídica que la que puede existir entre los integrantes de las Cámaras Bajas y sus electores. Si no existe mandato imperativo y revocación, y si los senadores de cada estado miembro no tienen obligación de emitir un voto igual, sino que actúan en la Cámara como representantes libres, entonces ni ellos son órganos de los estados miembros en el sentido que la relación orgánica tiene, ni tampoco el Senado es órgano a través del cual los estados miembros participan en la producción de la voluntad federal.

Deriva el error de atribuir a la noción de representación consecuencias que rebasan el acto de la elección o designación. La intervención de algún órgano de los estados miembros en el modo de reclutamiento de los integrantes del Senado no convierte ni a los senadores ni a la Cámara en órgano que expresa la voluntad de los estados miembros, necesaria para, en concurrencia con la voluntad del pueblo como un todo representado en la Cámara Baja, producir la voluntad federal.

290 DURAND Charles, *Les États fédéraux, étude de droit constitutionnel positif*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1930, págs., 198-209.

Y tampoco desde el punto de vista político juegan sobre los senadores y sobre el Senado dinámicas o condicionamientos distintos a los que afectan a los miembros de la otra Cámara. Ni desde el punto de vista jurídico, ni desde el punto de vista político, se puede ver en el reclutamiento de la Cámara de los Estados ni en la situación de sus miembros un rasgo característico de esta Cámara y del Estado federal. El único sistema característico es el de Alemania. Por otra parte, nada autoriza a hablar de una voluntad del estado miembro expresada por los senadores que aquél eligió para el Congreso federal.

El segundo asunto que reclama la atención de Durand es el criterio a seguir para la atribución de escaños a los estados miembros. Puede optarse por la igualdad, según el modelo de los Estados Unidos, o por el de la proporcionalidad según el número de habitantes, pero la naturaleza federal de un Estado no depende de ello. La regla de la igualdad es un elemento importante del derecho positivo que debe tenerse en cuenta cualquiera sea la importancia política del reparto de escaños senatoriales.

En tercer lugar, se ocupa Durand de la posición del Senado en relación a la Cámara popular. Y de nuevo tras un examen detenido del panorama comparado plantea la cuestión con esta doble interrogante: “Si se exige, en efecto, para que haya participación de los estados miembros en la formación de las decisiones federales, que el Senado tenga un veto legislativo absoluto, es preciso rehusar ese carácter no sólo a Alemania y a Austria, sino también a Australia y acaso a Venezuela. Así, al mismo tiempo que se incluye en la clase de estados federales (en razón de esta participación de las colectividades no estatales en la formación de la voluntad estatal) a Bolivia, Ecuador, Uruguay, Cuba y la República Dominicana se excluiría a Australia. Y si no se exige que el Senado pueda, por sí solo, impedir la confección de una ley, ¿en qué grado de poder se fijará la competencia necesaria de esta Cámara para que en ella se realice la participación de los estados miembros en la formación de las decisiones federales? ¿Se admitirá que esta participación pueda resultar de poderes tan mínimos como los del Bundesrat austríaco? Eso sería reducirla casi a un formalismo. Pero si no se admite eso, ¿dónde se encuentra el límite más allá del cual existirá esta participación?”²⁹¹.

Bastan estos recordatorios doctrinales para poder afirmar el desacuerdo que entre los tratadistas existía en la época de entreguerras para definir unánimemente lo que es el federalismo, y más en concreto la naturaleza jurídica, la composición y las funciones de las segundas Cámaras en esos estados.

A medida que la formación de los Estados Unidos va alejándose en el tiempo y van surgiendo nuevos estados que se definen federales con características muy distintas, resulta habitual y lógico

291 DURAND, Charles. *Les États fédéraux, élude...*, ob.cit, p. 206

que se vaya perdiendo el interés doctrinal por las definiciones excluyentes y se ponga más atención en los intentos de explicar lo que es el real proceso de transformación del federalismo, sólo aprehensible desde esquemas conceptuales amplios y flexibles. Mirkine Guetzevich²⁹² en la misma época, opta por ese método, e incluyendo tanto a Alemania como a Austria, entiende que la racionalización del poder ha incidido también en el federalismo haciendo emerger en el seno de los estados federales fuertes tendencias unitarias que, como no podía ser menos, han afectado a las segundas Cámaras.

La importancia de éstas se reduce considerablemente, y en los estados federales, una vez que el aspecto político se reemplaza por el jurídico, las segundas Cámaras se consideran representación de los estados sólo en cuanto que los estados, alguno de sus órganos, legislatura o electorado, designan o eligen a los senadores. Y por eso mismo, la función de participación indirecta, carece de significación jurídica desde el momento en el que, a partir de la elección o designación, ningún vínculo jurídico relaciona a los senadores con los estados miembros.

Su relación es, pues, en términos jurídicos, la misma que con sus distritos electorales tienen los miembros de las Cámaras populares.

Esta desaparición del significado jurídico de la función de inordinación, si es que en algún momento existió como tal, con la excepción de la Constitución alemana de 1871 y en mucha menor medida en la de Weimar, contribuye a que, tras la Segunda Guerra Mundial, los tratadistas que se ocupan del Estado federal concedan una importancia mínima a la existencia misma de las segundas Cámaras, frente a la que, cada vez con mayor fuerza, cobran otros rasgos de ese modelo de Estado como son aquellos que contribuyen a garantizar la posición jurídica de las colectividades miembros frente a los actos de los órganos federales.

Y si para los tratadistas clásicos especializados en la cuestión federal, la función de participación indirecta a través de la segunda Cámara o es muy dudosa y, desde luego, no es determinante de la naturaleza federal del Estado, o sencillamente no existe jurídicamente (siempre con la excepción alemana), no puede decirse que en nuestros días las posiciones hayan cambiado, sino que, por el contrario, se reafirman.

La supervivencia del bicameralismo en los modelos federales no se pone en cuestión ciertamente, pero su significado ha variado notablemente en dos sentidos. En primer lugar, porque al

292 MIRKINE-GUETZEVICH, B.: *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934, p. 24.

hablar de una Cámara en que los miembros estén representados se piensa sólo en representación de intereses, no de voluntades, y, por tanto, las diferencias con la representación a la que sirve la Cámara Baja sólo se dan en relación a la selección de los miembros. Es, por consiguiente, un asunto de relevancia electoral y nada más. Ya en la Cámara los senadores integrados en diferentes formaciones políticas, defenderán los intereses de los miembros unas veces y otras los intereses nacionales. Al no exigirse la unidad de voto, probablemente el voto de unos senadores quedará contrarrestado por el de los restantes elegidos por los electores de la misma circunscripción; la pertenencia a partidos diferentes explicará, muchas veces, más satisfactoriamente su voto que su procedencia territorial. Y, en definitiva, la dinámica política de la Cámara de representación territorial y la de la Cámara nacional, se explicarán por el protagonismo del principio democrático que ha penetrado por igual en ambas.

En segundo lugar, la cuestión de la igualdad o desigualdad de senadores asignados a cada estado miembro pierde también la gravedad que algunos clásicos le atribuyeron. Es cierto que la igualdad de representación de los estados miembros comporta una desigual representación de los ciudadanos, porque la desigualdad de escaños no llega a compensar las grandes diferencias de población.

La Federación es posible gracias a un compromiso entre grandes y pequeños miembros, necesario para mantener la unión. El principio de la igualdad de los ciudadanos se debilita donde la igualdad de las regiones se fortalece. El principio de igualdad de las regiones se debilita donde se da precedencia a la igualdad de los ciudadanos. En una democracia lo distintivo es que los ciudadanos gocen de un voto de igual valor. En una Federación, entendida como un tipo particular de democracia, lo distintivo es que se fortalece de alguna manera la representación de las regiones. Al justificarse tradicionalmente las segundas Cámaras en los estados federales por la función de participación indirecta en la formación de la voluntad estatal, se ha podido dar a entender que las restantes funciones atribuidas a los Senados con la finalidad de equilibrar a las Cámaras populares eran sólo propias de los Estados unitarios. Es cierto, sin embargo, que esa función de moderación está presente en todas las segundas Cámaras, aristocráticas o corporativas, y también en las Cámaras territoriales, de forma que resulta evidente en todo caso la corrección de su definición como mecanismo de control intraorgánico, y de complementariedad.

III. 2- e) La representación territorial

En los estados descentralizados territorialmente, existe necesariamente una representación federal que se expresa en la institución del Senado. Esta representación federal o especial, es distinta

a la representación popular o política, pero no se contrapone a ella; todo lo contrario, la perfecciona. En este sentido, se diferencia la representación política de la representación especial, teniendo en cuenta la distinta representatividad perseguida. La representatividad es política cuando la integración del órgano representativo tiene en cuenta criterios generales. En ella “el elemento valorativo de la representación radica en la abstracción de las condiciones personales” de los que tienen que elegir a los componentes del órgano representativo. La representatividad es especial, cuando “el elemento valorativo acogido por el ordenamiento está constituido por la tutela de sectores concretos de la población, categorías profesionales o entidades territoriales”²⁹³.

Dentro de este tipo de representaciones especiales, está la representación de las entidades territoriales en el Senado, ya que el modo de conformación de esta segunda Cámara en los estados federales se configura como una *representación especial*. Concretamente, es especial, porque a través de ella se busca defender los intereses de los estados miembros, y es territorial, porque son los entes territoriales, los que reciben de la Constitución federal, la facultad de nombrar a los componentes de esta Cámara.

Se ha indicado ya, que toda representación política tiene carácter o dimensión territorial, con independencia de la organización interna de cada Estado, por el hecho de que cualquier designación de representantes políticos se hace sobre un marco territorial predeterminado. Pueblo y territorio son conceptos que aparecen estrechamente vinculados, y se reclaman recíprocamente, desde el momento que no pueden disociarse. No puede nunca un territorio por sí mismo convertirse en sujeto de representación política, separado de su población. Es importante, por ende, precisar lo que se entiende por representación territorial.

Este concepto, comienza a tener un sentido propio, al indicar algo diferente de la representación unitaria y general de la población, que es lo que ocurre en los estados unitarios, y también en los estados federales respecto a la Cámara Baja, que representa a la unidad del pueblo federal.

La representación territorial es, entonces, un concepto, que sólo se plantea en los estados descentralizados territorialmente, como una manera de que la existencia de la pluralidad de entidades estatales, encuentre efectivamente reconocimiento, como entidades que merecen y son susceptibles de representación política autónoma, y distinta de la representación general. Pero, además, es necesario encontrar cómo compatibilizar esta representación especial, desde el punto de vista

293 PUNSET, Ramón. *El Senado...*, ob. cit., p. 117.

democrático, si se sostiene, como efectivamente lo es, que el sistema federal es compatible con la democracia. La efectividad de este principio se asegura mediante un proceso que tenga lugar en la instancia federal y según las reglas federales, y con una base de legitimación, fruto de una elección popular, directa o indirecta, de los representantes.

La representación compuesta es la fórmula que un sector de la doctrina²⁹⁴ ha elaborado para armonizar las necesidades que surgen de la representación especial que implica el Estado federal, las partes y la unidad. Como todo estado, el Estado federal forma su voluntad de manera unitaria y autónoma. Pero en la formación de esta voluntad, puede existir un proceso complejo, en el que pueden intervenir sujetos e instancias diversas. Las múltiples combinaciones que pueden hacerse en cuanto al cómo, a la proporción, a las materias, etcétera, será un problema de cada sistema en particular.

Dos elementos integran el concepto de representación compuesta: la integración y la limitación. La integración expresa que la unidad se da a partir de la pluralidad y la diversidad. La esencia del federalismo está conformada por la existencia de diversos centros de gobierno (pluralidad), y por la actuación de centros políticos de distintos gobiernos (diversidad).

La limitación significa que el pueblo federal, nacido de la conformación del estado federal, no puede nunca imponerse a los pueblos de las entidades territoriales que forman el Estado, ni anularlos, ni disolverlos. El modo de respetar la diversidad es permitir que estos estados miembros formen o participen en la formación de la voluntad federal.

La representación compuesta refleja la composición del Estado federal, porque equilibra al pueblo federal por un lado, frente a los estados miembros, por otro, en la toma de decisiones generales que hace el Estado federal. El reflejo más acabado de la integración de dicha voluntad, se da cuanto más igualdad haya en la representación de los estados miembros, con absoluta independencia de la población de dicha entidad territorial.

Si bien la Cámara territorial es un elemento sino esencial, al menos característico de los estados federales, hay otros mecanismos a través de los cuales es posible canalizar las relaciones federales, al margen o independientemente de la Cámara federal (sobre todo, las que pueden llevarse a cabo en el ámbito ejecutivo, a través de las relaciones intergubernamentales).

294 ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La representación territorial: una representación compuesta en el estado compuesto”, p. 5, en www.oviedo.es/constitucional. En igual sentido, el tema ha sido tratado por un grupo de investigación en la Universidad de Emory (Brzinski, J.B., Lancaster, T.D. y Tuschhoff, C “Federalism and compounded Representation in Western Europe”, presentado en Publius, 29-1-1999.

III. 2- f) Características del Senado federal.

Existen una gran variedad de modelos en cuanto a la conformación de la Cámara territorial en los distintos estados descentralizados territorialmente, a tal punto que es imposible elaborar un modelo único, por lo que la doctrina solamente enumera o analiza referentes de configuración de las mismas, que responden a criterios de cada sistema, de cada tradición, de cada historia, del marco institucional, de los equilibrios políticos que diseña cada estado particular.

Los criterios tenidos en cuenta están relacionados, en cuanto a la composición, a las entidades representadas, a la forma de elección, a la naturaleza del mandato, al reparto de votos entre los estados territoriales, a las funciones y su posición respecto de la otra Cámara (en lo que a labor legislativa y reforma constitucional se refieren).

Se han elaborado clasificaciones de tipos de sistemas para valorar la efectividad en general de las segundas cámaras (no para valorar la efectividad territorial). Entre ellas, las de que clasifican los sistemas bicamerales según sus grados de congruencia y de simetría²⁹⁵. Por congruente (o sería mejor decir convergente) se entiende a los sistemas bicamerales en los que ambas cámaras se eligen con la misma base de representación y la misma forma de elección, dando lugar a composiciones político partidarias similares (congruentes) en ambas cámaras. Cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base los territorios y la otra, los ciudadanos), y además los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados, por lo general, dan lugar a la formación de composiciones diferentes (incongruentes) en cada una de las cámaras. En estos casos es esperable que las cámaras posean opiniones distintas en materia de política pública y diverjan en sus votos. Lijphart²⁹⁶ clasifica esta situación como incongruencia; también ha sido denominada Congreso dividido.

Independientemente de la base de la representación y de la forma de elección de cada Cámara, conviene considerar adicionalmente si éstas tendrían poderes similares o diferentes. Cuando los poderes son iguales, o las competencias de las cámaras no son lo suficientemente distintas como para considerar que una es más poderosa que la otra, estamos en presencia de cámaras con poderes

²⁹⁵LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twentyone countries*, New Haven, University Press, 1984, p. 96 y ss.

²⁹⁶ibid, p. 207.

simétricos. En contraposición, cuando una de las cámaras es dotada con menos poderes que la otra, estamos en presencia de una Asamblea asimétrica²⁹⁷.

De la combinación de las reglas de elección y composición (congruencia–incongruencia), y de los poderes de cada una de las cámaras (simetría–asimetría), surgen cuatro tipos básicos de sistemas bicamerales²⁹⁸. Los bicameralismos fuertes o sólidos son aquellos en los que las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (incongruentes), y además las cámaras tienen poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría). Los bicameralismos endebles o de media fuerza (*medium–strength*) son aquellos en los que ambas cámaras tienen poderes equivalentes (simétricos), pero, dadas las reglas de composición, éstas representan preferencias similares (congruentes), de modo tal que, según el autor, la existencia de ambas cámaras se vuelve superflua. En tercer lugar, los bicameralismos débiles son aquellos en los que las cámaras si bien representan preferencias diferentes (incongruencia), una de éstas no tiene mayor peso en la elaboración de la política pública, producto de una extrema asimetría. Por último, los bicameralismos insignificantes son aquellos en los cuales existe asimetría de poder y congruencia de preferencias en las cámaras.

Los términos empleados para señalar la tipología (sólido, endeble, débil e insignificante) propuesta por Lijphart se reemplazaron con un continuo fuerte- medio-débil en la nueva versión de su trabajo de 1999. No obstante, la tipología marcó un rumbo que ha predominado en los estudios de los sistemas bicamerales. De este modo, las características señaladas permiten ordenar los bicameralismos en una clasificación de mayor a menor fuerza. Si la tipología tiene alguna función explicativa, entonces es esperable que los sistemas se comporten similarmente, en la medida en que compartan posiciones cercanas en dicha clasificación y sus diferencias sean significativas, según estén ubicados en diferentes lugares; de lo contrario, la tipología no tendría mayor relevancia analítica.

Otra clasificación, la de Alberti Rovira²⁹⁹, intenta medir la efectividad territorial, distinguiendo cuatro elementos que considera relevantes:

1. Distribución de votos entre estados miembros.
2. Funciones de la Cámara territorial en relación a las de la otra Cámara.
3. Composición de la Cámara territorial.

²⁹⁷ibid, p. 206.

²⁹⁸ibid, p. 113 y ss.

²⁹⁹ ALBERTI ROVIRA, Enoch. “ La representación..”, ob. cit., p.18.

4. Naturaleza del mandato de los representantes de la Cámara territorial.

1. En los sistemas federales, la distribución de votos entre las entidades territoriales, va desde un criterio de estricta paridad entre los mismos, a esquemas de distintos criterios de distribución. Entre estos, están los que realizan una diferenciación -siguiendo el criterio de la distribución de su población- que tiene un sentido más democrático, pero a medida que se aleja de la igualdad de representación entre las partes, el peso territorial de cada estado particular va disminuyendo.

Los grados existentes en cuanto a la distribución de los representantes van desde a) una proporción estricta con respecto a su población (que no se encuentra en ningún caso en la legislación comparada), b) proporcionalidad respecto a la población, pero con criterios de asegurar ciertos mínimos (Italia, y en España para los senadores autonómicos), c) escala predeterminada, que puede llegar a establecer que algunos estados territoriales tengan hasta más del doble que otros (Austria y Canadá), d) la representación que establezca como máximo que algunos tengan hasta el doble, y no más que los otros (Alemania), e) absoluta paridad entre los estados miembros (Estados Unidos, Suiza, Argentina).

Esta realidad del derecho positivo hay que tenerla en cuenta por la repercusión en la teoría del Estado federal, y para afirmar, que lo importante en cuanto a la representación es que exista una igualdad tendencial porque de no ocurrir así, se corre el riesgo de parecerse mucho la representación al modelo de la Cámara de Diputados, y se pierde la esencia de la representación territorial, lo que podría convertir al Senado en un “doppione” de la Cámara Baja³⁰⁰.

2. Respecto a las funciones asignadas a las Cámaras territoriales, y su relación con la otra Cámara, existe en todos los casos participación en la función legislativa y en el proceso de reforma constitucional. Lo que varía es el cuánto, y las funciones que se agregan a estas Cámaras, como por ejemplo, el nombramiento de algunos funcionarios u órganos, o de algunas que son específicas de estas Cámaras, independientemente de su relación con cuestiones territoriales.

El grado en que participan o inciden en el proceso de formación de la voluntad federal depende del comportamiento de las cámaras territoriales en la aprobación de la legislación federal. Existen diversos matices, a) superioridad absoluta de la Cámara Baja, b) supremacía de la Cámara Baja, pero posterior a una etapa de conciliación entre las dos o de reconsideración, c) igualdad de

300 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización...*, ob. cit., p.61.

ambas Cámaras, pero estableciendo para algunas cuestiones superioridad de la Cámara Baja, d) igualdad absoluta de ambas Cámaras, e) superioridad de la segunda Cámara.

La experiencia de los sistemas existentes, muestra en general, haber dispuesto opciones intermedias, y generalmente, de igualdad total respecto del conjunto de la legislación (Estados Unidos, Suiza, Argentina, Australia), o parcial en relación a algunas cuestiones de la legislación (Alemania). España constituye un caso especial, porque otorga prioridad manifiesta a la Cámara Baja.

3. La integración de las Cámaras tiene un rol importante en la determinación de la representatividad territorial. Es importante para medirlo, tanto la base territorial tenida en cuenta para la elección de los representantes, como el criterio utilizado para designarlos. En general, cada entidad territorial está representada (Estados Unidos, Alemania, Suiza, Austria, Argentina). Pero, en algunos casos, hay representantes que no son expresión de las entidades territoriales (Italia, en el supuesto de los senadores de designación presidencial, Bélgica, en el de los senadores que representan la familia real, España, en el caso de los senadores provinciales). En todas estas excepciones, salvo España, la representación territorial siempre es más importante que cualquier otra.

El modo de designación de los senadores varía según sea hecho por una instancia de las entidades territoriales de gobierno, o por alguna instancia ajena. El sistema elegido sea elección directa por el pueblo, (Estados Unidos, Suiza, Argentina) ya sea indirecta, por el Parlamento (Austria) o el Gobierno (Alemania) de la entidad territorial, no es relevante a efectos de medir una mejor representación, ya que en todos los casos, la designación se hace por una instancia interna de los territorios representados.

Los diferentes modos de elección de los senadores federales, de acuerdo a la estructuración de cada Estado federal, nos obliga a preguntarnos sobre la posibilidad de que la representación de los estados en el órgano federal, se efectúe siguiendo alguna de las posibilidades enumeradas con anterioridad en lo que respecta al sistema de elección, y no necesariamente, como lo imponía la concepción clásica, por medio de la elección indirecta. Nos basta la experiencia del derecho positivo, para llegar a tal afirmación. Así lo manifiesta, por ejemplo, Fernández Segado³⁰¹, al decir que a su juicio, no es un determinado sistema de elección, sin más, o como única variable el sistema de integración, para determinar la operatividad o funcionalidad del Senado. En el mismo sentido, “el

301 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El Federalismo en Iberoamérica...”, ob. cit., p.83.

dogma de la representación directa de los Estados en la Cámara alta como esencial a la existencia misma del Estado federal ha de ser matizado³⁰²»

4. El modo de relacionarse de los representantes y sus entidades territoriales será distinto, si se tiene en cuenta la naturaleza del mandato. Cuando los representantes obren siguiendo instrucciones precisas, habrá mayor relación y presencia de las entidades federales, y esta presencia disminuirá, cuando los mismos no estén sujetos a directivas concretas. Solamente puede existir mandato cuando los representantes son elegidos por el Parlamento o el gobierno de las entidades territoriales. (Alemania es el único país donde existe el mandato imperativo por disposición constitucional, que prevé también instrucción del voto).

En los siguientes cuadros veremos, en primer lugar, cómo se componen las cámaras territoriales de diferentes países, y cuáles son las funciones asignadas constitucionalmente; en segundo lugar, cómo se ubican y diferencian respecto a las cámaras bajas.

Composición segundas cámaras				
	Representados / base territorial	Reclutamiento	Mandato	Escaños/votos
Bundesrat RFA	Länder	Designación por Gobiernos Länder	Instruido-unidad de voto	Proporcional a población (entre 3 y 6)
Bundesrat Austria	Länder	Designación por Parlamentos Länder (con proporcionalidad)	Libre	Proporcional a población (entre 3 y 12)
Ständerat Suiza	Cantones	Regulación por los cantones	Libre	1 o 2 representantes por Cantón
Senado Bélgica	Comunidades, grupos lingüísticos y provincias Familia real	1) Elección popular directa 2) designación Consejos Comunidades (con proporcionalidad) 3) cooptación por senadores de grupos 1 y 2 4) miembros natos	Libre	1) Colegio electoral francés: 15 Colegio electoral neerlandés: 25 2) Comunidades (3):10, 10 y 1 3) Colegios lingüísticos: 6 y 4.
Senado España	Provincias y Comunidades Autónomas	1) Elección popular directa (provincias) 2) designación Parlamentos CCAA (CCAA)	Libre	1) Provincias 2) CCAA: proporción población

302 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización...* ob. cit., p. 59.

Senado Italia	1) Regiones 2) Italianos en el exterior 3) Miembros natos y de designación presidencial	1) elección popular directa 2) Senadores vitalicios, natos y de designación presidencial	Libre	Proporcional a la población (mínimo 7)
Senado EUA	Estados	Elección popular directa (desde 1913)	Libre	2 senadores por Estados
Senado Canadá	(Provincias)	Designación por primer ministro federal	Libre	1) 24 senadores por cada una de las 4 regiones senatoriales. 2) 6 senadores por Terranova 3) 1 senador por cada Territorio: Noroeste, Yucon y Nunavut
Senada Australia	Estados	Elección popular directa	Libre	1) 12 senadores por Estado 2) 2 senadores por Territorios del Norte y capital
Senado Argentino	Provincias	Elección popular directa	Libre	3 senadores por Provincia

1) que prevé también instrucción del voto.

Funciones de las segundas cámaras / posición respecto primeras cámaras				
	Legislativas	Reforma Constitucional	Nombramiento	Otras
Bundesrat RFA	1) veto absoluto 2) veto suspensivo	Veto absoluto (aprobación por 2/3)	½ magistrados TC parte de miembros de numerosos organismos federales	Participación Länder en Unión Europea Ratificación reglamentos federales Intervención en Inspección Federal
Bundesrat Austria	1) veto absoluto 2) veto suspensivo 3) no intervención	1) veto absoluto 2) veto suspensivo	3 magistrados TC	Autorización para disolución parlamentos Länder
Ständerat Suiza	Veto absoluto	Veto absoluto	A través de Asamblea Federal	Funciones políticas y ejecutivas diversas
Senado Bélgica	1) veto absoluto 2) veto suspensivo 3) no intervención	Veto absoluto (aprobación por 2/3)	Parte de miembros Corte Casación y Corte Arbitraje	Conflicto de interés entre entidades
Senado España	Veto suspensivo	Veto absoluto	1) 4 magistrados TC 2) 10 miembros Consejo G. Poder Judicial 3) miembros otros organismos	1) Autorización convenios CCAA 2) Distribución fondos solidaridad 3) Autorización leyes armonización 4) Autorización intervención Estado (art. 155)
Senado Italia	Veto absoluto	Veto absoluto	En sesión conjunta Parlamento: Presidente	1) Designación y control del Gobierno 2) Aprobación del presupuesto

			República, parte del Consejo Magistratura, parte TC.	
Senado EUA	Veto absoluto	Veto absoluto (aprobación por 2/3)	Confirmación de cargos designados por el Presidente	1) Política exterior 2) Impeachment funcionarios federales
Senado Canadá	Veto absoluto	Veto suspensivo		Estudio e informe
Senado Australia	Veto absoluto	Veto absoluto, con referéndum en caso de discrepancia con Representantes		1) Control de Gobierno 2) Ratificación legislación delegada 3) Información, investigación y estudio
Senado Argentino	Veto absoluto	Veto absoluto (aprobación por 2/3)	Da acuerdo al Presidente en el nombramiento de cargos designados por él	1) Juzga en Juicios Políticos. 2) Cámara de origen de Ley Convenio sobre Coparticipación

Este breve análisis del Senado deja establecido que la estructuración de la Cámara de los estados en un Estado federal, no se hace sobre la base de principios teóricos ni rígidos, sino más bien, completados con la riqueza de la experiencia del derecho positivo, en cada ordenamiento concreto. En realidad existen tantos modelos como países federales, por lo que las Cámaras territoriales, para que sean calificadas como tales deben “ofrecer una plataforma institucional para una vasta coordinación de los estados en un Estado de objetivos sociales”³⁰³.

IV. LAS CÁMARAS TERRITORIALES EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE ALGUNOS ESTADOS

El estudio del ordenamiento constitucional de otros Estados lleva con “frecuencia a una mejor interpretación y valoración de las instituciones jurídicas del ordenamiento nacional”, señala Biscaretti di Ruffia³⁰⁴, y ayuda también dentro del campo de la política legislativa, porque conocer las leyes e instituciones de países que por sus realidades constitucionales son parecidos, permite realizar las nuevas exigencias normativas que aparezcan en cada Estado en particular, tanto por el aporte de la experiencia que implica el aplicarla, como también para orientar a los legisladores nacionales. A través del aprovechamiento de la legislación comparada se podrán adoptar las instituciones constitucionales que otros ya tienen, con las debidas reformas para cada caso concreto;

303 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización...* ob. cit., p. 64.

304 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción...*, ob. cit. p. 14.

o se las rechazará por la valoración que se ha hecho de lo improcedente que sería su aplicación, en virtud de la experiencia ajena.

Valga esta introducción para el análisis de la Cámara territorial del Senado en Alemania, y del Senado de los Estados Unidos, por ser los exponentes más emblemáticos de todo sistema federal.

IV. 1 – Alemania

El fenómeno alemán ha sido analizado y comentado con admiración. Las naciones de Occidente han elogiado la capacidad de desarrollo de su pueblo. Un país derrotado en la Segunda Guerra Mundial y dividido bajo la administración de cuatro potencias vencedoras, se ha convertido en cincuenta años en una potencia de Europa.

Esta resurrección no sólo se dio en el campo económico, también hay que hablar de un milagro político, porque transformó un país que durante el siglo XX sufrió las inestabilidades de la democracia parlamentaria, luego quedó sujeta al régimen totalitario más cruento para, después de su derrota, convertirse en un Estado moderno, democrático y eficaz³⁰⁵.

La historia constitucional alemana se identifica con la historia del Estado federal. Sus raíces se remontan hasta el *Sacro Romano Imperio* de la Edad Media, si bien el Estado federal de tipo moderno se constituyó por vez primera en el siglo XVII, cuando con la paz de Westfalia (1648) se concedió la soberanía a cada uno de los estados. La ciencia del Derecho político se planteó entonces por vez primera la cuestión de cómo conciliar la nueva independencia de los príncipes con la vieja supremacía del Imperio. La discusión teórica, en la que participaron intelectuales tan famosos como Pufendorf, Coring y Leibniz, no alcanzó en aquel tiempo resultado concreto alguno.

Mientras Pufendorf decía, con poco sentido para el nuevo desarrollo, que el Imperio alemán era un estado irregular (*respublica irregularis*) y que se asemejaba más bien a un monstruo, Leibniz afirmaba su teoría de la doble soberanía de los estados-miembros autosuficientes, por lo que fue calificado de “inventor” del Estado federal en Alemania³⁰⁶.

305ZARZA MENSAQUE, Alberto. *El Congreso en la Argentina Finisecular*. Córdoba: Dirección General de Publicaciones de la UNC, 1986, p. 228.

Sin embargo, la idea federalista se hizo realidad por vez primera tras la disolución del Sacro Romano Imperio y tras algunas preformas de confederación (Confederación del Rin, Confederación Alemana) en la segunda mitad del siglo XIX. Como resultado político-jurídico de la guerra austro-prusiana de 1866 se disolvió de un modo formal la Confederación Alemana y se fundó bajo el liderazgo prusiano la Confederación Alemana del Norte (1867).

Desde 1815 hasta 1860, Alemania se integró, por ende, como una Confederación de estados soberanos, caracterizada por la amplitud de los poderes locales. Pero en el siglo XIX cobró fuerza una concepción autoritaria del poder, que otorgó grandes atribuciones al Poder central. Fue el primer Estado federal sobre suelo alemán. Su órgano más importante, el Bundesrat, compuesto por representantes de los estados federados, elaboraba las leyes junto con el Reichstag elegido directamente por el pueblo y designaba al Canciller federal.

La estructura constitucional de la Confederación Alemana del Norte constituyó también el fundamento de la Constitución del Imperio (1871-1918).

La construcción de Bismarck de una Confederación de Príncipes trajo como consecuencia que los estados particulares adquirieran una muy fuerte posición jurídico-constitucional. Enviaban representantes de su gobierno al Bundesrat en tanto principal órgano federativo del Imperio y titular formal de la soberanía estatal. El Bundesrat decidía no sólo acerca de los proyectos de ley a enviar al Reichstag, sino que, frente a las resoluciones de ley de éste, poseía también un derecho absoluto de veto (sistema bicameral). Participaba en el ejercicio del control sobre los estados miembros y debía aprobar las declaraciones de guerra. El Canciller federal, nombrado por el Emperador, tenía la presidencia del Bundesrat y dirigía sus actividades.

El federalismo monárquico de la Constitución del Imperio de 1871 estaba deformado en varios aspectos. En primer lugar, el reino de Prusia, que abarcaba el sesenta y cinco por ciento del territorio del Imperio y comprendía el sesenta y dos por ciento de la población de Alemania, tenía una clara posición de predominio político, que incluso encontraba su expresión jurídico-constitucional en la unión personal del Canciller Imperial y el Presidente del Consejo de ministros prusiano. Por lo demás, el Imperio carecía de ingresos fiscales propios y permaneció siempre como *pensionista* de los estados miembros. Algunos derechos reservados especiales de los estados meridionales alemanes (p. ejemplo correos y administración militar propios en Baviera y Württemberg) condujeron enseguida a enfrentamientos y terquedades que intensificaron aún más el desequilibrio de la estructura federal del Imperio. Finalmente faltaban posibilidades verticales de control, regulaciones eficaces de sanción de

violaciones del derecho del Imperio y faltaba, en definitiva, como factor más importante, la conciencia general de pertenencia a un Estado global distribuido federalmente.

Desde la *Constitución de Weimar* se impuso un fuerte movimiento unitario contra la estructura federal del Imperio. Cada estado autónomo fue convertido en región y despojado sin más de poder. Se ampliaron las competencias legislativas del Reich en detrimento de los estados y se desmontó considerablemente la administración del Imperio. En el lugar del viejo Bundesrat se creó un Parlamento (Reichstag), que poseía posibilidades mucho más estrechas de cooperación y, sobre todo, disponía de un veto mucho más moratorio. La recaudación fiscal se atribuyó igualmente al Reich, el cual debía ahora cuidar de las necesidades financieras de los estados. A la debilidad jurídico-constitucional e institucional del federalismo de la República de Weimar se sumó la impotencia de los gobiernos de los estados, pero de nuevo con la excepción de Prusia. El gobierno prusiano entró no pocas veces en colisión con el gobierno del Reich merced a su mantenido sobrepeso político. Cuando finalmente en 1932 se produjo el conflicto entre Prusia y el Reich, fue desposeído de su función el gobierno prusiano por el Presidente de la República y se designó al Canciller del Reich como Comisario del Reich en Prusia. Convocado como arbitro en el conflicto, el Tribunal del Estado desaprobó la destitución del gobierno prusiano, pero decidió en el asunto a favor del Reich y anticipó ya con ello el final del Estado federal de Weimar, sellado poco después por el nacionalsocialismo mediante la unificación de todos los estados.

En las Constituciones otorgadas y autoritarias del siglo XIX de los estados alemanes, dice Sánchez Agesta³⁰⁷, encontraremos dos tendencias: la afirmación de los propios estados como fuerza centrífuga, y la concepción de la unidad del poder como tendencia opuesta, que conduciría a la unidad del Estado por encima de aquellos estados confederados. Ello permitió que Hitler accediera al poder por vías constitucionales en el año 1933, como Canciller del Tercer Reich, recibiendo en dicho año del Parlamento plenos poderes, facilitando, de hecho, dejar de lado la Constitución que no fue expresamente derogada. Quedó así instaurado el Tercer Reich bajo el poder del Führer.

La participación alemana en la Segunda Guerra concluye el 18 de mayo de 1945 al rendirse incondicionalmente ante Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Rusia. Las potencias vencedoras dividieron el territorio en cuatro partes y tomaron la administración de cada una de ellas. A partir de 1946 comenzaron a constituirse los gobiernos locales en los Länder.

307 SANCHEZ AGESTA, Luis. *Curso de derecho Constitucional Comparado*, 5ª Ed. Madrid: Universidad de Madrid, 1973, p. 300.

A fines de 1946, Gran Bretaña y los Estados Unidos coincidieron en la necesidad de crear un poder central en Alemania, el cual se debería situar entre el extremo que implicaría una Confederación, y el otro extremo, que sería el de un Estado unitario. El desacuerdo de Rusia frente a las posturas de los otros implicó que en diciembre de 1947 abandonara las mesas de negociaciones y se produjera la división definitiva de Alemania y de Europa.

Los gobernadores militares de las zonas de ocupación dieron a los Ministros-Presidentes de los Länder en julio de 1948 los documentos elaborados en Londres, quienes después de analizarlos los aceptaron y resolvieron denominar a la Asamblea Constituyente, Consejo Parlamentario, y a la Constitución que de ella emanara, Ley Fundamental.

El camino estaba listo para elaborar la Ley Fundamental cuando se recogieron los puntos de vista coincidentes y divergentes de los distintos partidos políticos alemanes.

La Ley fundamental de Bonn entró en vigencia en 1949 en el marco de un proceso constituyente complejo, ya que se trató de una “reconstrucción institucional, económica y político-ideológica, dominada en gran parte por los países vencedores, constituidos en potencias ocupantes”, por lo tanto (...) “más que proceso constituyente...parece más apropiado utilizar el término reconstrucción nacional”³⁰⁸. En este proceso intervinieron las potencias aliadas y las fuerzas políticas alemanas, no para crear todo de nuevo sino para adaptar los principios de la Constitución de Weimar a las nuevas circunstancias.

La república de Bonn está concebida -conforme al artículo 20 de la Constitución- como un Estado federal, democrático y social. Una parte sustancial de su organización es, por tanto, el sistema federal. La otra es el sistema democrático de participación de los ciudadanos, que se ejerce a través de elecciones libres de los mandatarios, realizadas en forma de competencia libre entre las diferentes fuerzas³⁰⁹.

El principio federal es una de las determinaciones constitucionales básicas del Estado, por lo que no debe considerarse aislado de los demás principios que han organizado el Estado, sino, por el contrario, debe entenderse dentro del contexto que ofrece la trabazón constitucional de todos estos principios fundamentales.

308 ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 29.

309 NOHLEN Dieter. “Sistema federal y sistema de partidos políticos. Algunas anotaciones sobre el desarrollo del federalismo en la república federal de Alemania”- *Revista de Estudios políticos* , Número 4, julio-agosto 1978.

El federalismo alemán fue el resultado de una imposición de las fuerzas Aliadas de ocupación: EEUU, Gran Bretaña y Francia, pero también fue lo querido por las fuerzas políticas alemanas, existiendo solamente grandes diferencias en lo concerniente a su configuración concreta, en lo referido, por un lado, a la composición y atribuciones de la segunda Cámara y, por otro lado, en lo concerniente a las competencias financieras.

Las razones de la opción por el federalismo, expresada en la Ley Fundamental de 1949, pueden resumirse así³¹⁰:

1. La inercia de las entidades preexistentes: la nueva Constitución es la obra de los representantes de las provincias que no ven ninguna razón de abolirlas, sino que, al contrario, quieren conservarlas. Esto no debe confundirse, sin embargo, con la conservación de entidades tradicionales e históricas. Sólo cuatro Lander, las ciudades de Hamburgo y Bremen, Baviera y Schleswig-Holstein, son entidades históricas.

2. El carácter provisorio de la constitución: la Ley Fundamental se comprende como un ordenamiento provisorio de la vida política de una parte de Alemania, abierto para la adhesión de otras partes (art. 23 LF). Este carácter abierto es facilitado por el federalismo. Un estado centralizado hubiera aparecido algo más definitivo.

3. La influencia del pensamiento federalista americano: las ideas constitucionales estadounidenses han influido mucho en los autores de la Ley Fundamental, incluso en lo que se refiere a la moderación del poder por un sistema de *checks and balances*, del cual el federalismo forma una parte esencial.

4. La influencia de los aliados: fue preciso que las potencias ocupantes insistieran en que la nueva Constitución fuese federal, ya que consideraban un Estado alemán centralizado como un peligro político. Pero no es correcto ver en esta directiva de los ocupantes la única o la más decisiva razón para el sistema federal de la Ley Fundamental.

Al establecer la estructura federal y las reglas del juego político, los padres de la Constitución de Bonn, por un lado sacaron las conclusiones de las experiencias históricas y por el otro pensaron en la idoneidad de las reglamentaciones respecto a la confrontación de los partidos políticos y permitir la realización de los propios intereses de éstos. En cuanto al sistema federal, la doctrina imperante se basó en el *Dual Federalism*, es decir, en la separación de poderes entre los niveles de Estado central y estados federados y atribución de diferentes competencias y recursos, establecidos claramente en la

310 BOTHE, Michael. "Federalismo y Autonomía". El presente artículo tuvo la primera versión en un informe presentado al Coloquio español-alemán de derecho constitucional que se celebró en Berlín en el mes de junio de 1980.

Constitución. En cuanto a las reglas del juego político, los padres de la Constitución previeron un multipartidismo y junto al sistema proporcional de representación introdujeron algunos mecanismos constitucionales para consolidar la estabilidad política.

En cuanto a la dinámica del sistema federal, se destacó una tendencia nítida a la cooperación entre los diferentes niveles —Estado federal y estados federados (y también municipios) — superando la doctrina del federalismo dual (*Dual Federalism*) y dando paso al federalismo cooperativo (*kooperativer Föderalismus*).³¹¹

Se han intercomunicado los niveles del poder, llegando incluso al establecimiento de un tercer nivel de organizaciones de carácter mixto, compuestas por representantes de la Federación y de los estados federales, los que actúan concertadamente en situaciones concretas. En 1969, una importante reforma de la Constitución ha reconocido esa evolución empírica, dando paso al mismo tiempo a nuevas organizaciones del tipo tercer nivel. Por ello, el federalismo cooperativo no es una panacea, pero sí el mejor camino para un ulterior desarrollo del orden federativo dentro del derecho constitucional vigente³¹².

A partir de su consagración en la Ley Fundamental, el federalismo tenía que encontrar en el nuevo ordenamiento, una legitimidad y un fundamento distinto a los que había ofrecido su historia hasta ese momento. Tal fundamento, se halla “precisamente en gran parte en la circunstancia de que el federalismo refuerza e intensifica el principio democrático”³¹³, a través de varios efectos:

- La división del poder es más intensa, porque lo divide verticalmente entre Bund y Länder; y horizontalmente en los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- Amplía las posibilidades de participación porque existe una instancia más de competencia política.
- La descentralización de los centros de poder político acerca ese poder al pueblo, dándole más participación, y a su vez estrecha más la responsabilidad del poder con sus mecanismos de control.
- Existe más juego de las distintas fuerzas políticas, lo que asegura el pluralismo, porque se protege mejor a las minorías políticas.
- Todo lo dicho anteriormente refuerza el compromiso entre las fuerzas políticas.

311 KRINGS, Gunter La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas”, *Cuadernos de Pensamiento político*, n. 24, 2009, p.18.

312 SCHNEIDER, Hans-Peter. EL ESTADO FEDERAL COOPERATIVO. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania. *Revista de Estudios Políticos*. N. 12 1979, p. 41-61.

313 ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo...*, ob. cit., p.51.

- Estos efectos producidos por el federalismo tienen un papel potenciador de la democracia, y a su vez engendra nuevos problemas para el desarrollo de la vida democrática porque trae cuestiones nuevas a resolver³¹⁴.

“Como consecuencia de la opción por la Ley Fundamental del principio federal los espacios constitucionales de la Federación y de los Länder se contraponen de forma fundamentalmente autónoma” (...) “La Constitución federal y las constituciones de los Länder existen independientemente las unas de las otras”³¹⁵, viéndose así el rasgo característico esencial del Estado federal.

La esencia de la estatalidad de los Länder “es su configuración como centros de dirección política, como entes con voluntad política autónoma, que dan lugar, en correspondencia con la concepción primaria del federalismo como un sistema de two centers of government, a una pluralidad de centros de decisión”, afirma Alberti Rovira³¹⁶. De esta manera los Länder se dan una configuración política propia, al lado de la que corresponde al Bund. La manera de asegurar la unidad del Estado está dada por las limitaciones que los Länder deben tener. Estas limitaciones son: a) una serie de disposiciones que la Ley Fundamental establece, las que inciden directamente en los mismos, como por ejemplo la de ciertos principios básicos que deben respetar los ordenamientos constitucionales de cada Länder; b) Las intervenciones que el Bund puede hacer cuando la Constitución expresamente lo permita; c) el comportamiento leal por parte de los Länder a la Federación.

Las limitaciones anteriormente enunciadas implican la existencia de dos principios que dan el marco concreto de poder de los Länder. Son ellos: el principio de homogeneidad y el principio de comportamiento leal a la Federación.

El principio de homogeneidad implica que en sus ordenamientos constitucionales los Länder deben respetar ciertos principios que son los que fundamentan política y constitucionalmente al Estado federal. Son estos principios: el sistema republicano, el sistema democrático y el estado social de derecho. Deben sumársele a los mencionados anteriormente los derechos fundamentales reconocidos en la Ley Fundamental. En caso de no respetarse cualquiera de ellos, el Bund puede, en virtud de una disposición constitucional, emplear los medios de intervención que se le otorgaron.

314ibid, p. 53.

315 STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p.119.

316 ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo...*, ob. cit., p. 58.

El principio de lealtad hacia la Federación implica, aunque el mismo no esté escrito, el compromiso de amistad, lealtad y colaboración entre el Bund y los Länder, como único medio para asegurar el éxito del sistema federal en su conjunto. De hecho, el federalismo no es más que un compromiso duradero para vivir en unidad.

Debemos destacar finalmente que los Länder tienen una posición igual dentro de la Federación, sin importar su superficie, población, economía, lo que lleva a afirmar que se trata de un federalismo equilibrado. Esto trae como consecuencia, por un lado, que en las relaciones entre ellos existe el principio de la unanimidad y por otro, el principio de que deben recibir por parte del Bund, una igualdad de trato.

En la República Federal Alemana “el desarrollo del orden federal ha generado mecanismos de actuación común, de concertación y de participación recíproca en las decisiones competenciales cuyo interés rebasa el exclusivamente propio y particular de cada parte. El federalismo ha dejado de entenderse como separación y mera yuxtaposición de diversas esferas de gobierno, para pasar a ser concebido como un único mecanismo de gobierno, en el que participan varias partes o centros de decisión con carácter complementario³¹⁷”.

IV. 1- a) Sistema Bicameral

El sistema federal alemán, por esencia, reconoce a los Länder una serie de funciones dentro del Bund, como así también al Bund, una serie de facultades dentro del ámbito de los Länder. La influencia que los Länder tienen en el Bund se manifiesta en varios ámbitos de la actividad estatal federal. Mencionaremos solamente ahora, la participación de los Länder en la formación de la voluntad federal.

Esta participación de los Länder se establece fundamentalmente por el papel que cumple la segunda Cámara dentro del conjunto institucional federal, y por la relación que tiene respecto a la Cámara baja.

La historia constitucional alemana nos muestra cómo ha sido el desenvolvimiento institucional de las relaciones entre estados miembros y Gobierno federal.

317 ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo...*, ob. cit., p.25.

En el período que va desde el año 1815 a 1866, conocido como el Deutscher Bund, solamente la Asamblea Federal - Dieta de representaciones diplomáticas de los Estados miembros, es decir de apoderados de los príncipes y ciudades libres del Bund- era el órgano colectivo del Bund. Los miembros de la Asamblea Federal estaban vinculados en su mandato a las instrucciones de quienes representaban. Se trataba de un mandato imperativo.

Desde los años 1866 a 1871- período de transición y de preparación para la llegada del Reich de 1871- y a partir de la aparición del Reich, surge el Bundesrath, una continuación de la Asamblea Federal. La representación de cada estado miembro era proporcional a su población, siendo los representantes, mandatarios de sus representados- los príncipes y las ciudades libres- con un mandato imperativo. Fue esta Asamblea la columna vertebral del Reich, lo que implicó una posición en la estructura institucional mucho más importante que la del Reichstag -Cámara de representación popular directa -.

La República de Weimar al haberse fundamentado sobre el principio democrático-parlamentario motivó profundos cambios en el Bundesrath de 1871, que ahora se denomina Reichsrat. Esta Asamblea se integró de acuerdo al principio de la proporcionalidad de la población, y sus miembros, elegidos por los gobiernos de los Länder, no estaban sometidos a mandato imperativo.

Durante este régimen la posición del Reichstag -la Cámara de representación popular- es superior a la del Reichsrat.

Cuando se produjo la reconstrucción constitucional de Alemania, después de finalizada la Segunda Guerra, se planteó la conformación de la Cámara de los estados, lo que suscitó grandes controversias a la hora de optar entre la alternativa de organizarla según el modelo de un Senat o el modelo del Bundesrat. La opción definitiva fue la del Bundesrat.

Cada uno de los Länder está presente en él a través de miembros de sus respectivos gobiernos y el voto de cada Land es siempre único, con independencia del valor que se le haya de atribuir para determinar el sentido de la decisión de aquel Consejo a través del que los Länder “participarán, por medio del Bundesrat, en la legislación y en la administración de la Federación” (artículo 50). La simplicidad de la solución se logra así transformando la representación política, en la que el representante crea libremente la voluntad imputada a los ciudadanos, en una representación de un género muy distinto. La voluntad que el representante ha de hacer valer es la voluntad

preexistente de una persona jurídica, y la relación entre el miembro del Bundesrat y el respectivo Land se asemeja a la que, dentro de la Unión Europea, se da entre los ministros que en cada caso integran el Consejo y el Estado que cada uno de ellos representa. Los territorios que integran la República Federal, los Länder, están representados –o más bien "presentes"- en el Bundesrat, pero este no es una “Cámara de representación territorial”, sino un órgano constitucional sui generis, dotado, eso sí, de funciones que en gran parte coinciden con las que son características de las segundas Cámaras³¹⁸.

El Bundesrat es para algunos una segunda Cámara³¹⁹, mientras que para otros no lo es³²⁰. Una declaración del Tribunal Constitucional de 1974, declara que el Bundesrat no es una “segunda Cámara”, porque en la fórmula de publicación de las leyes se menciona siempre al Bundesrat dando concurso al Bundestag.

Sin embargo, desde 1949 a 1987 el porcentaje de leyes federales que requirieron del acuerdo del Bundesrat se elevó del cuarenta y dos por ciento al sesenta por ciento.

El sistema parlamentario alemán, por tanto, es un sistema de bicameralismo imperfecto, por un lado, y un sistema de bicameralismo especial, por otro.

La introducción del bicameralismo imperfecto, implica primacía del Bundestag o Cámara de representación popular, en detrimento del Bundesrat, en especial en lo referente a las leyes que no requieren estrictamente aprobación del Bundesrat, porque en caso de veto de este órgano, una nueva votación del Bundestag la puede superar, con igual mayoría con la que se rechazó la ley en el Bundesrat.

El bicameralismo especial queda reflejado en: a) que las autoridades políticas de los Länder tienen un papel institucionalizado en el proceso legislativo federal, cosa que no ocurre en los otros sistemas federales, b) que es órgano de cooperación no solamente para la legislación federal, sino también para la administración de la Federación, c) la división de las leyes que necesitan aprobación del Bundesrat es muy particular en la Ley Fundamental. Son ellas, las referidas a materias que afectan intereses o derechos de los Länder, las que modifican la Constitución, y las que solamente pueden ejercer un veto suspensivo.

318 PRESNO LINERA, Miguel Ángel *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p25.

319 SANTOLAYA, Pablo. *Descentralización...*, ob. cit., p. 209.

320 POSSER, Diether. “Significado del Bundesrat” en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2001, p.683.

Este bicameralismo imperfecto y especial de los comienzos de la Ley Fundamental, ha venido sufriendo una serie de modificaciones en dos sentidos. En lo referente a la primacía del Bundestag, estamos contemplando cada vez más la tendencia hacia una igualación de sus poderes, fenómeno fácilmente comprobable a través de las reformas que ha tenido la Ley Fundamental al introducir artículos donde se exige la aprobación del Bundesrat. En segundo lugar, se ha transformado en un órgano específico para defensa de los intereses de los Länder, puesto que debe aprobar cualquier ley cuando afecte a los Länder de forma directa, indirecta o por su aplicación administrativa, únicamente. Este cambio se ha producido en virtud del proceso de unitarización que se ha manifestado en un aumento de poder de los estados para determinar la voluntad federal.

IV. 1- b) El Bundesrat

Uno de los temas que mayores controversias suscitó, dijimos párrafos arriba, en la elaboración del texto constitucional fue la conformación de la Segunda Cámara parlamentaria, donde debía resolverse la cuestión por la solución del Bundesrat, que implicaba la representación gubernamental de los Länder, o por la del Senat, que sería representación directa de la población de los Länder. El segundo tema a solucionar fue el peso que tendría esta segunda Cámara respecto al ejercicio del poder federal.

El tema se resolvió con el establecimiento del Bundesrat, de representación gubernamental.

El Bundesrat es “un órgano constitucional de la Federación y no simplemente un órgano comunitario de los Länder (...) frente a los órganos unitarios Bundestag y Gobierno Federal, el Bundesrat es el órgano constitucional de naturaleza esencialmente federal”³²¹, lo cual no implica que los Länder únicamente actúen en el ámbito estatal en el Bundesrat, sino que su actuación se amplía cuando intervienen e influyen por medio de la relación entre sus jefes de Gobierno con el Canciller, de conferencias sectoriales y de comisiones Federación- Länder.

El Bundesrat es un órgano que está en sesión permanente, a diferencia del Bundestag que sesiona en períodos legislativos determinados expresamente.

La representación de los Länder es de naturaleza gubernamental. Los miembros del Bundesrat deben tener mandato y voto dentro de los gobiernos de los Länder -debiendo determinar cada ordenamiento constitucional si se eligen únicamente los ministros o también los secretarios de

321 POSSER, Diether. “Significado... ob. cit., p.682.

Estado-. La elección de los mismos se realiza en virtud de una resolución gubernamental de cada Land, es decir, que el acto constitutivo es el que materializa la pertenencia al órgano, como así también su desvinculación.

La distribución de los votos por cada Länder fue modificada el 29 de setiembre de 1990, después de producida la unificación alemana. El artículo 51 de la Ley Fundamental dispone que todos los Länder tengan un mínimo de tres votos. Los que tienen más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los que tienen más de seis millones de habitantes tienen cinco; y los que superan los siete millones tienen seis votos. El cálculo a los efectos de saber el número de habitantes se hace en función del censo. Si no se dispone del mismo, se debe entonces hacerlo, en función de la evolución demográfica.

Los miembros del Bundesrat están vinculados a sus respectivos Länder por mandato imperativo, siendo por lo tanto mandatarios de sus gobiernos. De allí que la pauta general sea por parte de cada gobierno, dirigir y vincular la conducta de sus miembros. Esta especial naturaleza del mandato se manifiesta como la resultante del fundamento gubernamental de la representación del Länder, opuesto al principio de la representación individual. Siguiendo con lo afirmado anteriormente, deviene el principio de la unidad de votos dados por un Länd, ya que se considera que al ser representantes de sus respectivos gobiernos, la voluntad de los mismos debe exteriorizarse unitariamente. Caso contrario el voto se considera nulo.

Existe una sola incompatibilidad para los miembros del Bundesrat, la de ser miembro simultáneamente del Bundestag. En caso de que un miembro del Bundesrat sea elegido al Bundestag, tiene que comunicarle al presidente del Bundesrat, dentro de un tiempo prudencial, con que mandato continúa. Se considera ilícita la pertenencia a ambas Cámaras. Solamente en dos casos los miembros del Bundesrat quedan desvinculados de las instrucciones de su respectivo gobierno: a) cuando participan en la Comisión de conciliación y b) cuando participan en las sesiones de la Comisión Conjunta.

Otra singularidad del *Bundesrat* es que el ejercicio del voto en esta Cámara no constituye una decisión “libre” del representante, a diferencia de lo que ocurre en la generalidad de las Cámaras representativas modernas, incluidas las de impronta territorial, sino que es portador de un mandato (artículo 51.3 GG), al modo de los antiguos “cuadernos de instrucciones”.

El Tribunal Constitucional Federal es el garante último de la citada unidad del voto en aras a la debida expresión de la voluntad territorial representada, como ha tenido ocasión de constatarse en la relativamente reciente, y muy importante, Sentencia de 18 de diciembre de 2002³²², que puso fin a la siguiente controversia: con ocasión de la votación en el *Bundesrat* de una nueva ley en materia de inmigración (*Einwanderungsgesetz*), cuando el Presidente de la Cámara requirió el voto del *Land* de Brandenburgo (a la sazón dirigido por un gobierno de coalición SPD-CDU), uno de los representantes (el Ministro de Trabajo del *Land*, del SPD) expresó el voto a favor, mientras que otro de los delegados (el Ministro de Justicia, de la CDU) manifestó un voto contrario. Entonces, el Presidente (del SPD) recordó el carácter unitario del voto y preguntó al *Minister-Präsident* del *Land* (también del SPD) cuál era el auténtico sentido del voto por ellos representado, ante lo que el *Minister-Präsident* contestó que era favorable a la aprobación de la ley; en consecuencia, aunque el Ministro de Justicia intervino de nuevo para recordar su oposición, el Presidente de la Cámara concluyó que la posición del *Land* era favorable a la aprobación de la ley, que, de esta manera, consiguió el número necesario de votos (35) para su aprobación parlamentaria.

Tal y como había anunciado, la CDU acudió al Tribunal Constitucional Federal alemán, que, en la sentencia citada, consideró que el voto del *Land* de Brandenburgo no era válido al no haber sido emitido de manera conjunta, sin que sirviera para sanar esta discrepancia la posterior “interpretación” del voto del *Land* que había realizado el *Minister-Präsident*, pues carecía de fundamento constitucional y reglamentario la petición de revisión del voto que, previamente, había realizado el Presidente de la Cámara³²³.

A este respecto conviene precisar que la decisión sobre el sentido del voto corresponde al Gobierno de cada *Land* (artículo 51.2 GG), pero, dado que la Constitución no concreta el modo conforme al cual deben formarse los criterios del voto ni la manera de resolver las inevitables discrepancias, mayores todavía en los frecuentes gobiernos de coalición, estas cuestiones han de resolverse en el seno de cada *Land*. En todo caso, la expresión en sede parlamentaria del voto del *Land* suele ejercerla el *Stimmführer*, o portavoz del voto, que a su vez normalmente es el *Minister-Präsident*. Por todo ello no es en absoluto extraño que el citado *Stimmführer* exprese la totalidad de los votos e, incluso, que sea él el único asistente a la sesión parlamentaria en la que se manifiesta el voto de su *Land*.

322 Disponible en <http://www.bverfg.de/cgi-bin/link.pl?entscheidungen>.

323 STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica federal alemana*. Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1987, p. 137.

No obstante, la controversia antes relatada muestra la dificultad que para la expresión de una voluntad unitaria en sede federal presenta la penetración de la lógica del sistema de partidos en los gobiernos territoriales, de manera que las discrepancias sobre el tratamiento de determinados asuntos, o tienen un punto final en el ámbito del *Land* o pueden llegar a impedir una participación válida de este en la formación de la voluntad general, algo que, sin duda, representa un serio menoscabo al principio federal que inspira todo el sistema y que, en su día, fue precisamente el que decantó el modelo a favor del *Bundesrat* y no de un Senado³²⁴.

La Constitución alemana atribuye al *Bundesrat* una participación relevante en las distintas funciones del Estado, de manera que el desarrollo de las mismas requiere el concurso de la Cámara federal; es lo que ocurre, en primer lugar, en materia de reforma constitucional³²⁵, de iniciativa legislativa³²⁶ y de procedimiento legislativo³²⁷.

324 BLANKE, H.-J.: “El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”, *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, (Coordinador: Francesc PAU i VALL), Tecnos, Madrid, 1996, págs. 81 y sigs.

325. Según el artículo 79.2 de la Constitución, la modificación de la Norma Fundamental requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del *Bundestag* y de dos tercios de los votos del *Bundesrat*.

326. Conforme al artículo 76 GG, 1) Los proyectos de ley serán presentados al *Bundestag* por el Gobierno Federal, por los miembros del *Bundestag* o por el *Bundesrat*. 2) Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados primeramente al *Bundesrat*. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. El Gobierno Federal podrá enviar al *Bundestag*, al cabo de tres semanas, o cuando el *Bundesrat* haya expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que, a título excepcional, hubiere calificado de particularmente urgente al enviarlo al *Bundesrat*, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del *Bundesrat*; una vez que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al *Bundestag*. En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo para el dictamen será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna. 3) Los proyectos de ley del *Bundesrat* deberán ser enviados al *Bundestag* por el Gobierno Federal en un plazo de seis semanas. Este deberá expresar en ese momento su opinión. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. Si el *Bundesrat*, a título excepcional, hubiera calificado de particularmente urgente un proyecto, el plazo será de tres semanas o, si el Gobierno Federal hubiera expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, de seis semanas. En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna. El *Bundestag* tendrá que deliberar sobre el proyecto y adoptar una decisión en un plazo razonable.

327. Según el artículo 77 GG, 1) las leyes federales serán aprobadas por el *Bundestag*. Después de su adopción, el Presidente del *Bundestag* las remitirá inmediatamente al *Bundesrat*. 2) Dentro de las tres semanas siguientes a la presentación de la ley aprobada, el *Bundesrat* podrá exigir la convocatoria de una Comisión integrada por miembros del *Bundestag* y del *Bundesrat* para la deliberación conjunta de proyectos de ley. La composición de esa Comisión de conciliación y el procedimiento que ha de seguir serán establecidos por un reglamento interno dictado por el *Bundestag* con la aprobación del *Bundesrat*. Los miembros del *Bundesrat* en esta comisión no estarán sometidos a instrucciones. Cuando para la aprobación de una ley se requiera el voto favorable del *Bundesrat*, el *Bundestag* y el Gobierno Federal pueden igualmente exigir la convocatoria de la Comisión. Si la Comisión propone una modificación del texto acordado, el *Bundestag* deberá pronunciarse de nuevo al respecto. 2a) Cuando para la aprobación de una ley se requiera el voto favorable del *Bundesrat*, éste, si no ha presentado una solicitud de acuerdo con el apartado 2 primera frase o el proceso de mediación ha concluido sin una propuesta de reforma del proyecto de ley, deberá pronunciarse sobre la aprobación en un plazo adecuado. 3) Cuando una ley no requiera la aprobación del *Bundesrat*, éste, una vez terminado el procedimiento a que se refiere el apartado 2, podrá expresar su oposición en un plazo de dos semanas a la ley aprobada por el *Bundestag*.... 4) Si la oposición fuera acordada por mayoría de votos del *Bundesrat*, podrá ser superada por mayoría de los miembros del *Bundestag*. Si el *Bundesrat* se hubiera opuesto por una mayoría de, al menos, dos tercios de sus votos, la aprobación por el *Bundestag* requiere también una mayoría de dos tercios, que, al menos, supongan la mayoría absoluta de los miembros del *Bundestag*.

De la lectura del texto constitucional resulta que para la aprobación de determinadas leyes (las que reforman la Ley Fundamental, las que afectan a cuestiones de financiación de los *Länder* y las relativas a la organización y funcionamiento administrativo de estos últimos) es imprescindible el concurso del *Bundesrat*, como instrumento de garantía de los intereses de los *Länder*, y ello para el conjunto de la norma que se pretende aprobar³²⁸, y no únicamente para los aspectos concretos que exigen la aprobación del *Bundesrat*.

Además, el *Bundesrat* se hace presente también en el ejercicio de la función ejecutiva, tanto para la autorización de disposiciones administrativas generales³²⁹, de disposiciones reglamentarias³³⁰, e incluso, para promover la iniciativa en este ámbito normativo³³¹.

Otra esfera en la que se adquiere un papel protagonista el *Bundesrat* es en las situaciones de *necesidad legislativa*, cuya declaración requiere la aprobación de esta Cámara, cuando el *Bundestag* rechaza un proyecto de ley que el Gobierno Federal hubiera declarado urgente. Si después de haberse declarado esta situación, el *Bundestag* rechaza nuevamente el proyecto de ley o lo aprueba con cambios inaceptables para el Gobierno Federal, el proyecto se convierte en ley con la aprobación del *Bundesrat* (artículo 81 GG).

La autorización del *Bundesrat* es también preceptiva para que el Gobierno Federal pueda desarrollar actuaciones coactivas contra un *Land* que no cumpla los deberes federales que la Ley Fundamental o una ley federal le impongan (artículo 37 GG). Esta Cámara puede, además, obligar a la retirada de las medidas adoptadas por el Gobierno Federal en las situaciones de catástrofe natural (artículo 35.3.2) o estado de emergencia (artículo 87.4.2).

Si hacemos una valoración del *Bundesrat* desde su institucionalización en la Ley Fundamental, diremos que se ha producido una evolución favorable del mismo en muchas

El artículo 78 dispone que un proyecto adoptado por el *Bundestag* se convertirá en ley si el *Bundesrat* lo aprobare o si no hiciere uso de la facultad que le confiere el artículo 77, apartado 2, o si en el plazo indicado en el artículo 77, apartado 3, no expresare su oposición o la retirare, o si la oposición fuere rechazada por el *Bundestag*.

328. *BVerfGE* 8, 274 (294 y 295); 24, 184 (195); 37, 363 (381).

329 De acuerdo con los artículos 84.2, 85.2 y 108.7, el Gobierno Federal, con la aprobación del *Bundesrat*, podrá dictar disposiciones administrativas generales.

330 De acuerdo con el artículo 80.2 GG, siempre que no existan disposiciones legales federales en contrario, se requerirá la aprobación del *Bundesrat* para los decretos del Gobierno Federal o de un ministro federal referentes a los principios y tasas para la utilización de instalaciones del correo y las telecomunicaciones, a la construcción y a la explotación de ferrocarriles, a los principios de la percepción de las tasas para el uso de las instalaciones de ferrocarriles de la Federación, así como para los decretos basados en leyes federales que requieran la aprobación del *Bundesrat* o que sean ejecutadas por los *Länder*, sea por delegación de la Federación, sea como materia propia.

331 Según el artículo 80.3 GG, el *Bundesrat* puede remitir al Gobierno Federal proyectos para el otorgamiento de decretos que requieren su aprobación.

direcciones. Prueba de ello es el escepticismo inicial que existía sobre el mismo, hasta llegar actualmente a la convicción de lo importante que resultó para la evolución de la República Federal Alemana. La constatación de esta realidad es manifestada por Posser³³², al analizar dos libros del jurisconsulto Werner Weber. El primero de ellos data del año 1951, en el que considera al Bundesrat una creación ambigua de la Ley Fundamental, anticipándole que no tendría buen futuro. El segundo de ellos es de 1970, y afirma que la tarea realizada por el Bundesrat ha beneficiado a la Federación, y que los miembros de aquél han obrado objetivamente y asumiendo en su representación responsabilidad estatal, y concluye que este organismo constitucional ha trabajado parlamentariamente alejado de planteos ideológicos o demagógicos.

Esta constatación del prestigio alcanzado por el Bundesrat quedó manifestado también, en los sondeos hechos entre la población desde 1951, donde quedó registrado el aumento de opinión positiva a favor del mismo, al punto que hoy la proporción de los que se inclinan por un Estado federal es de más del setenta por ciento sobre un ocho por ciento proclive al Estado unitario.

“Por todo lo que hemos expuesto, el Bundesrat parece haber adquirido una importante misión como Cámara facilitadora de compromisos”, y “tiende, por tanto a configurarse al mismo tiempo como instrumento de acción directa de los Länder en la formación de la voluntad estatal y como órgano institucionalizado de encuentro y cooperación entre los Länder”³³³.

IV. 1- b- I. La reforma del Bundesrat de 1992

La reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992 al modificar el artículo 23 de la Ley Fundamental, fortaleció extraordinariamente el papel de los *Länder* y, como consecuencia, del *Bundesrat*, en el proceso de integración europea. La redacción del artículo 50 del texto constitucional dispuso que “los *Länder* participarán, por medio del *Bundesrat*, en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea.”.

Esta participación se especifica en el nuevo artículo 23:

1) *Para la consecución de una Europa unida, la República Federal de Alemania participará en el desarrollo de la Unión Europea, que se someterá a principios democráticos, de Estado de derecho, sociales y federativos así como al principio de subsidiariedad, y garantizará un nivel de protección de los derechos fundamentales equivalente en lo esencial al de esta Ley Fundamental. Con esta finalidad, la Federación podrá, mediante ley, con el*

332 POSSER, Diether. “Significado...”, ob. cit., p. 723.

333 SANTOLAYA, Pablo. *Descentralización...*, ob. cit., p. 212.

consentimiento del Bundesrat, transferir derechos de soberanía. El artículo 79 párrafos 2 y 3 será aplicable a la construcción de la Unión Europea, así como respecto de modificaciones de sus bases convencionales y similares regulaciones que modifiquen o completen el contenido de esta Ley Fundamental, o hagan posible tales modificaciones o enmiendas.

(2) El Parlamento Federal y los Länder, a través del Bundesrat, participarán en los asuntos de la Unión Europea. El Gobierno Federal deberá informar de manera detallada y lo más pronto posible al Parlamento Federal y al Bundesrat.

(3) Antes de participar en actos normativos de la Unión Europea, el Gobierno Federal dará al Parlamento Federal la oportunidad de expresar su opinión. En sus negociaciones, el Gobierno Federal tomará en cuenta las opiniones del Parlamento Federal. La ley regulará los pormenores de esta cuestión.

(4) El Bundesrat deberá participar en el proceso de formación de la voluntad política de la Federación, siempre que debiera intervenir en las correspondientes actuaciones internas o cuando fueran competentes los Länder.

(5) Cuando, en un ámbito de competencia exclusiva de la Federación, resulten afectados los intereses de los Länder o la Federación tenga la competencia legislativa, el Gobierno Federal habrá de tener en cuenta la opinión del Bundesrat. Cuando resulten gravemente afectadas competencias legislativas de los Länder, su organización o sus procedimientos administrativos, será determinante la opinión del Bundesrat; en este contexto habrá que salvaguardar la responsabilidad nacional de la Federación. Será necesario el consentimiento del Gobierno Federal en asuntos que puedan conducir a un aumento del gasto público federal o a una disminución de los ingresos de la Federación.

(6) Cuando resulten gravemente afectadas competencias legislativas exclusivas de los Länder, el ejercicio de los derechos que tiene la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea deberá ser conferido por la Federación a un delegado de los Länder que será designado por el Bundesrat. El ejercicio de los derechos se hará con la participación y en consonancia con el Gobierno Federal; en este contexto habrá que salvaguardar la responsabilidad nacional de la Federación.

(7) Una ley, con la aprobación del Bundesrat regulará los pormenores de los párrafos 4 a 6.

En suma, y por ceñirnos a lo más relevante, el *Bundesrat* debe otorgar el consentimiento para transferir derechos de soberanía; debe participar en el proceso de formación de la voluntad política de la Federación, siempre que debiera intervenir en las correspondientes actuaciones internas o cuando fueran competentes los *Länder*; su opinión deberá tenerse en cuenta cuando, en un ámbito de

competencia exclusiva de la Federación, resulten afectados los intereses de los *Länder* o la Federación tenga la competencia legislativa; además, su decisión será determinante cuando resulten gravemente afectadas competencias legislativas de los *Länder*, su organización o sus procedimientos administrativos, y nombrará un delegado de los *Länder* para el ejercicio de los derechos que tiene la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea cuando resulten gravemente afectadas competencias legislativas exclusivas de los *Länder*.

Esta reforma implica para los *Länder*, y para el *Bundesrat*, el reconocimiento constitucional de la influencia que deben tener las entidades territoriales en el desarrollo de la Unión Europea; mas no todo fue positivo. Lo negativo se pronosticó en el mismo momento en que concluyó la reforma constitucional: las grandes dificultades con las que se puede encontrar la República Federal para formar su voluntad en esta materia³³⁴, lo que dificulta y demora las necesarias negociaciones que, en una Unión de 15 y ahora de 25 Estados, deben realizarse rápidamente. Quizas sea uno de los motivos que expliquen que Alemania sea el Estado que ha perdido más votaciones en los últimos años en el Consejo de la Unión Europea.

IV. 1-b-II. La Reforma frustrada de 2003

En lo que se refiere al intento de reforma que se vio frustrado, debe destacarse que perseguía eliminar alguno de los obstáculos del sistema federal y, en particular, la necesaria participación del *Bundesrat* – en lo que hace al desarrollo de la forma de gobierno y a las transformaciones legislativas-.

Según podía entreverse al comienzo, los *Länder* estaban dispuestos a renunciar a su intervención a través del *Bundesrat* en las leyes relativas a los procedimientos administrativos que deben aplicar y a agilizar la toma de decisiones relativas a la Unión Europea, con la contrapartida de que ellos gozasen de mayor autonomía para la aprobación de sus propias normas de procedimiento y el Estado asumiese parte de los costes que implica la ejecución de la legislación federal. Era ni mas ni menos que reducir la intervención de los *Länder* y, en consecuencia, del *Bundesrat* en el procedimiento legislativo (del 60% citado al 30%, aproximadamente) y aumentar sus potestades ejecutivas.

La Comisión para la modernización del sistema federal creada para esta reforma de la

334. BLANKE, Hermann-Josef: “El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”,..., ob. cit., págs. 95 y sigs., y POLAKIEWICZ, Jörg: “La reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo papel de los Länder en la integración europea”, *Working Paper n° 87*, Barcelona, 1994.

Constitucion se hizo en octubre de 2003 por las dos Cámaras del Parlamento alemán: la *Bundesstaatskommission*, integrada por 16 miembros de cada Cámara, con sus respectivos suplentes, y presidida por el Ministro-presidente de Baviera Edmund Stoiber y el presidente del grupo parlamentario del SPD en el *Bundestag*, Franz Müntefering.

Algunas de sus funciones eran elaborar proposiciones para agilizar las capacidades de acción y decisión de la Federación y los *Länder*, clarificar el reparto de responsabilidades políticas y favorecer la eficacia de sus acciones, examinar la distribución de competencias legislativas entre la Federación y los *Länder*, las responsabilidades y derechos de participación de los *Länder* en el procedimiento legislativo, las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* y el desarrollo de la Unión Europea.

Sin embargo, pasados catorce meses de su tarea, y dándose cuenta de la imposibilidad manifestada para acordar proposiciones comunes, la Comisión puso fin a sus trabajos el 17 de diciembre de 2004, sin proponer una modificación de la Ley Fundamental.

Algunas razones para entender o explicar esto, las encontramos en las propias discrepancias en el seno del Gobierno Federal sobre las cuestiones en las que debía minorarse el papel de los estados (política europea, inmigración, lucha antiterrorista, control de alimentos,...) y el rechazo rotundo de esos estados a ceder competencias en materia educativa, todo ello aderezado con la lucha política entre los dos principales partidos.

Esto último pone de manifiesto que la opción por el modelo *Bundesrat* en lugar de un Senado elegido de manera directa por los ciudadanos o a través de los Parlamentos de los estados, no permite prescindir del protagonismo del sistema de partidos en el conjunto del sistema representativo, puesto que su presencia y acción condiciona el modo de ser de los órganos constitucionales ejecutivo y legislativo³³⁵.

335. PRESNO LINERA, Miguel Ángel *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p34.

IV. 1-b-III. La reforma de la Ley Fundamental de 28 de agosto de 2006

La necesidad de esta Reforma fue planteada con un alcance muy amplio, al punto que fue caracterizada como “madre de reformas”. Los objetivos propuestos estuvieron orientados en tres direcciones³³⁶.

-La primera fue la reducción del número de leyes federales necesitadas del asentimiento del Consejo Federal para su válida aprobación. Un reciente estudio llevado a cabo por el Gobierno federal, en respuesta a un amplio cuestionario formulado por diversos diputados federales y por el grupo parlamentario del Partido Demócrata Liberal, pone de relieve que de las leyes publicadas en el Boletín Oficial entre septiembre de 2006, fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional referida, y agosto de 2007, es decir, exactamente un año después, sólo el 44,2% han precisado tal asentimiento del Consejo Federal, mientras que antes de la reforma ese porcentaje se elevaba al 59,2%, lo que representa una disminución de quince puntos porcentuales.³³⁷ Reducción muy significativa, en opinión del Gobierno federal, que deriva fundamentalmente de la nueva redacción del art. 84.1 GG y que, según sus previsiones, se mantendrá de cara al futuro³³⁸. Ésta ha sido una de las finalidades básicas que se han perseguido con la Reforma constitucional de 2006: limitar sustantivamente el número de supuestos en que la aprobación de una ley federal requiere el asentimiento imprescindible del Bundesrat.

-La segunda finalidad que se había fijado el Gobierno federal con esta Reforma constitucional apuntaba a la necesidad de clarificar las responsabilidades políticas de cada una de las partes intervinientes en el procedimiento legislativo (Dieta Federal y Consejo Federal). Las participaciones políticas derivadas de la participación conjunta de la Federación (vía Dieta Federal) y de los Länder (vía Consejo Federal) en la toma de decisiones legislativas, llevaban, a que, o bien no siempre fuera posible adoptar la decisión más adecuada en cada momento (ante la necesidad de buscar consensos y compromisos entre todas las partes implicadas), o bien no resultara fácil atribuir con claridad a uno u otro actor político la responsabilidad (en sentido positivo o negativo) por la adopción de la decisión concreta.

336 NARANJO DE LA CRUZ, Rafael: “La reforma del sistema de atribución de competencias en la Ley Fundamental”, *ReDCE*, 6, 2006, pp. 130 ss.

337 en un estudio realizado en mayo de 2006 por el Servicio Científico de la Dieta Federal, se pone de relieve como de haber entrado en vigor esta reforma constitucional en 1998, en la 14ª legislatura el número de leyes necesitadas del asentimiento del Consejo Federal se hubiera reducido del 55,2% al 25,8% y en la 15ª legislatura del 51% al 24%.

338 MARTÍN VIDA, María Ángeles: “La reforma del federalismo alemán. Cambio en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länder”, *ReDCE*, 6, 2006, p.23.

Responsabilidades decisivas en el momento de la contienda electoral y, en general, durante los períodos intermedios, en los que la actuación de esos poderes públicos ha de estar sometida en todo momento al escrutinio y al control público, tal y como demanda una sociedad democrática avanzada.

En la República Federal de Alemania, en donde los intereses federales y de cada uno de los Länder con frecuencia quedan supeditados a los intereses partidistas, conviene pensar cómo puede tener esta circunstancia una mejor plasmación en el entramado institucional y organizativo de los estados.

Seguramente, el primer paso que dar tenga que ver con el funcionamiento democrático interno de los propios partidos políticos. En el Consejo Federal alemán³³⁹, su actuación se ve muy mediatizada por los partidos políticos, si bien es cierto que, a este respecto, en ocasiones, en la defensa de los intereses propios de un Land, su Gobierno (es decir, el partido político que lo sostiene a nivel regional) se opone frente a la línea política marcada por el partido a nivel federal, por considerar que perjudica seriamente esos intereses genuinos de su Land.

En relación con la cuestión de la clarificación de las responsabilidades de la Dieta Federal y el Consejo Federal que se ha querido alcanzar con la Reforma constitucional de 2006, se ha de reconocer que ésta difícilmente va a conseguir su propósito a la vista de las modificaciones introducidas en el determinante terreno de la distribución y delimitación de competencias. Aunque es cierto que trae consigo una disminución significativa del alcance e importancia de las llamadas tareas comunes, manifestación del modelo cooperativo de federalismo, no deja de ser menos verdad que la introducción de un nuevo tipo legislativo, la legislación divergente de los Länder, viene a complicar gravemente las cosas.

Hasta el momento, en el orden constitucional de la República Federal de Alemania los campos materiales se encontraban atribuidos a la competencia o bien de la Federación o bien de los Länder, pero no de ambos, simultáneamente y con el mismo alcance. Ni siquiera sucedía algo así en el terreno de la legislación concurrente, en tanto en cuanto la intervención de la Federación, cumplida alguna de las condiciones habilitantes que le facultaban a ello, traía consigo la desaparición de la competencia de los Länder y, en consecuencia, la invalidez de sus normas contradictorias con

339 OETER, Stefan; Wolff, Julia: “La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo”, *ReDCE*, 2006 pp. 101 ss.

las que dictara a partir de ese momento la Federación. Era, por tanto, el principio de exclusividad en la titularidad de las competencias el que ofrecía coherencia al conjunto del sistema.

Aunque está por ver qué uso harán los Länder de esta nueva posibilidad que les brinda la Ley Fundamental, lo importante es que su introducción supone la aceptación en el seno del ordenamiento jurídico constitucional alemán de las dobles competencias, algo hasta ahora completamente ajeno a él y que, por definición, en nada va a contribuir, sino más bien todo lo contrario, a clarificar esas responsabilidades políticas (de la Federación y de los Länder)

- **El tercer** objetivo que se había trazado el Gobierno federal con la Reforma constitucional del federalismo radicaba en mejorar la eficiencia de la actuación pública en el cumplimiento de las tareas de carácter estatal. A tal efecto, preocupaba fundamentalmente reforzar la presencia y la voz de Alemania en las esferas comunitarias. En este sentido, la reforma mencionada sí ha supuesto un fortalecimiento de la actuación unitaria de la República Federal, al traer consigo una limitación de la intervención de los Länder ante las instituciones comunitarias a aquellos campos que supongan una afectación esencial de sus facultades legislativas exclusivas sobre enseñanza, cultura o radiodifusión. En tales supuestos, la Federación se verá obligada a transferir a un representante de los Länder nombrado por el Consejo Federal el ejercicio de los derechos que le corresponden a la República Federal de Alemania³⁴⁰ en tanto que Estado miembro de la Unión Europea.

No parece que la reforma haya significado una transformación radical en la forma de entender las relaciones entre las distintas partes integrantes del conjunto del Estado federal: Federación y Länder, por un lado, y Dieta Federal y Consejo Federal, por el otro. Si resulta innegable que, en algún punto, los elementos competitivos se han visto potenciados frente a los típicamente cooperativos, caso de las tareas comunes vistas, no deja de ser menos cierto que la apuesta por un cambio de modelo de federalismo no acaba de materializarse.³⁴¹

En justicia no se puede decir que sea una reforma intrascendente³⁴², dado que ha afectado a un alto número de preceptos constitucionales, introduciendo, en momentos puntuales, variaciones sustantivas (y no siempre pacíficas), tanto en lo relativo al reparto de competencias (transformación

340 ARROYO GIL, Antonio: El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania, en *CEPC, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Madrid, 2006, pp. 61 ss.

341 GUTIÉRREZ, IGNACIO: “Sentido y alcance de la reforma del federalismo alemán”, *ReDCE*, 6, 2006 (La reforma del federalismo alemán), p. 86.

342 MEDINA GUERRERO, MANUEL: Prólogo en Arroyo Gil, Antonio, El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania, *CEPC, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, Madrid, 2006, p. 11.

del concepto de legislación concurrente, introducción de la llamada legislación divergente de los Länder, supresión de la legislación marco)³⁴³, como en lo que atañe a la participación de los Länder en la creación del derecho comunitario o a la responsabilidad de éstos y de la Federación por su incumplimiento, a la reducción de las tareas comunes o a la relación de la Federación con los municipios.

IV. 2- Estados Unidos

Las colonias inglesas establecidas en América habían establecido pautas de autogobierno local, que trajeron como consecuencia una cierta autonomía. Desilusionadas con la dominación británica, las trece colonias enviaron delegados al Congreso Continental de Filadelfia de 1776, donde declararon la independencia, la que se confirmó después por el Tratado de París de 1783.

Al poco tiempo el Congreso Continental propuso el Estatuto de la Confederación que fue ratificado en 1781, convirtiéndose en la primera Constitución de los Estados Unidos, la que disponía la existencia en su artículo V de un Congreso unicameral.

“La Confederación creada por el Estatuto era débil”³⁴⁴, ya que casi toda la autoridad fue reservada para cada uno de los estados miembros. El gobierno central dependía de los estados. El descontento producido por los Artículos de la Confederación llevó a los estados a enviar delegados a Filadelfia en 1787, para encontrar la manera de hacer fuerte al Gobierno central. La Convención, si bien sólo estaba facultada para proponer enmiendas, decidió proponer una nueva Constitución, la cual entró en vigencia al año siguiente, cuando se cumplimentó con el requisito establecido por el artículo VII de la ratificación de por lo menos nueve de los trece estados.

El tema crucial incorporado a la Constitución es “si se había creado una Nación o más bien una liga de Estados soberanos”³⁴⁵. El poder nacional que surgió con la Constitución fue mucho más fuerte que el de la Confederación, ya que se estableció que las leyes federales serían leyes supremas de la Nación, directamente aplicables y obligatorias dentro de todos los estados miembros, sin que éstos tuvieran derecho de nulificación, propio de una Confederación juntamente con el derecho de secesión.

343 ARROYO Gil, Antonio. *Reforma constitucional del federalismo alemán*. Institut d'Estudis Autònoms, Catalunya, 2009, p.142.

344 CURRIE, David P. *Introducción a la Constitución de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Zavallá, 1993, p.11.

345 LOPEZ ARANGUREN, Eduardo. *El federalismo...*, ob. cit., p. 69.

Lo cierto es que la Constitución tiene “sus raíces profundamente hundidas en la historia inglesa y norteamericana; este pacto del pueblo, al igual que la mayoría de los dispositivos políticos, revela más adaptación que invención”³⁴⁶.

Si nos fijamos atentamente “habremos puesto la premisa del sistema constitucional de los Estados Unidos y su correspondencia, por así decirlo, con los valores de la Constitución material anglosajona”³⁴⁷.

La Constitución de los Estados Unidos es ejemplo de una disciplina jurídica de las libertades individuales y de las autonomías territoriales. Encontramos un orgánico sistema de división, tanto espacial como funcional, de los poderes. También nos presenta en su diseño estructural la técnica de la autonomía como la misma técnica de la libertad.

La democracia americana, es una democracia de tipo constitucional, al igual que la democracia británica, por la identidad de valores encontrados en uno y otro ordenamiento. Y, aunque la invención del Estado federal es patrimonio americano, trae también su origen y significado de la tradición anglosajona, en cuanto “reflorece el mismo criterio de moderación del poder- al haber trazado el confín entre Estado central y estados miembros con el rigor indispensable para una nítida y adecuada asignación de competencias- que está en el fondo de la tradición anglosajona (...) El federalismo es el fruto la civilización política que los Estados Unidos han heredado de la Gran Bretaña”³⁴⁸.

La Constitución americana configuró un ordenamiento con estructura federal, mas lo que se denomina federalismo en el sistema norteamericano de gobierno no fue el resultado de “una teoría política preexistente a la que se hubiera dado forma legal”³⁴⁹, a tal punto que la Constitución no emplea la expresión federalismo. Resultó el producto, más bien, de la práctica colonial que fue otorgando autonomía a los gobiernos locales, y de los compromisos políticos llevados a cabo en Filadelfia durante la Convención, entre quienes abogaban por un Estado centralizado, y entre aquellos otros que buscaban solamente una mejora a los Artículos de la Confederación. Los constituyentes de Filadelfia idearon un sistema en el que las garantías del poder de los estados miembros residan más en la forma de funcionar del gobierno nacional que en las restricciones impuestas a la autoridad federal.

346 SUTHERLAND, Arthur E. *De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana*. Buenos Aires: Tea, 1972, p.168.

347 LA PERGOLA, Antonio. *Los Nuevos Senderos del Federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 279.

348 Ibid. p. 280.

349 PRITCHETT, Herman. *La Constitución americana*. Buenos Aires: Tea, 1965, p. 83

Los intereses de los estados estarían más protegidos por salvaguardas procedimentales inherentes a la estructura del sistema federal que por limitaciones creadas por el poder judicial sobre el Poder federal. La estructura federal no puede funcionar sin los estados de manera que “...cada una de las ramas principales del gobierno federal deberá su existencia en mayor o menor grado al favor de los gobiernos de los estados, y sentirá, por lo tanto, una dependencia que es mas creíble determine una disposición demasiado obsecuente que demasiado dominante hacia ellos”³⁵⁰ Los constituyentes, por ende, atribuyeron a los estados un papel decisivo en selección de la rama ejecutiva y legislativa de la Federación.³⁵¹

El sistema federal norteamericano es, pues, el resultado de una evolución constitucional, jurisprudencial³⁵² y política³⁵³, y en su origen es tributario del pensamiento de los Padres Fundadores; en particular de Madison que, en *El federalista* afirmó que el carácter genuino del Gobierno radica “en el consentimiento y ratificación de los diversos Estados” (*paper* nº 39) y que “los Gobiernos federal y estatal no son de hecho más que representantes y fideicomisarios del pueblo, constituidos con poderes diferentes y creados para objetivos distintos” (*paper* nº 46)³⁵⁴. Con todos estos ingredientes se construyó la teoría del Estado federal, nueva forma de organización del poder entre el Estado unitario y la Confederación, que, como se ha dicho, representa una de las grandes conquistas del constitucionalismo moderno³⁵⁵.

El tema central del federalismo americano es que el poder y la autoridad son compartidos por el Poder nacional y los poderes de los estados miembros, debiéndose agregar que la Constitución “es la fuente de toda autoridad, tanto de la entidad central como de las subdivisiones locales; cada unidad política posee un núcleo de poder independiente de la voluntad de quienes están al frente del otro nivel gubernamental”³⁵⁶.

350 HAMILTON, A., MADISON, J., JAY J. *El Federalista*, ob. Cit., p. 197

351 BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, CEPC, 2007, p. 102.

352 BELTRÁN DE FELIPE Julio, GONZÁLEZ GARCÍA V. *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, CEPC-BOE, Madrid, 2005, págs. 115 y sigs.

Es especialmente relevante la Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el asunto *McCulloch vs. Maryland*, de 1819, que puede consultarse en:

http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0017_0316_ZO.html

Las ideas ya se apuntaban en 1816 en el caso *Martin vs. Hunte's Lessee*,

http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0014_0304_ZO.html

353 ALBERTI ROVIRA, Enoch: *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, págs. 346 y sigs.

354. Disponible en <http://www.constitution.org/fed/federali.txt>

355 MATTEUCI, Nicola: *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 213 y 214.

356 CORWIN, Edward S. *La Constitución*. Buenos Aires, Omeba, 1963, p.31.

El Senado de Estados Unidos en el año 1964 identificó como rasgos sobresalientes del federalismo americano a los siguientes:

- El federalismo es la unión de varias entidades políticas autónomas, que persiguen propósitos comunes a todas ellas.
- Los poderes legislativos se encuentran divididos entre un Poder nacional por un lado y, por el otro, entre los estados que integran la Unión.
- En general cada centro de poder actúa directamente sobre la esfera de poder que se le asignó, sobre las personas y propiedades que estén dentro de sus límites territoriales.
- Cada estado miembro tiene una maquinaria completa de gobierno en las que están incluidas los poderes ejecutivos y judiciales.
- El Poder federal tiene supremacía en los conflictos con los estados miembros.

Podemos decir que la característica más importante del federalismo norteamericano es que es un sistema en “el que las pautas de relación entre el Poder federal y los estados están constantemente cambiando”³⁵⁷, gracias a las enmiendas constitucionales, a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y a determinados actos legislativos del Congreso.

El concepto de federalismo en los Estados Unidos de América ha sido centro de un extenso análisis político, ha supuesto un modelo dominante de gran valor político interno y ha generado considerable interés en el seno de la comunidad de naciones del mundo. En trance de tratar el modelo estadounidense, bueno es recordar que su patriotismo semántico ha elevado esa estructura técnica a la categoría de inalienable e imperecedera, aunque hoy se encuentre allí en un franco estado de retroceso.

Este proceso se consolidó fuertemente hacia la primera mitad de este siglo, enfrentando la necesidad de supervivencia de los estados federados con el acrecentamiento de las regulaciones nacionales. Si bien eso es lo que sucedió en todas las federaciones del mundo, la particularidad de los Estados Unidos, es que en aquella Nación, la posición de preponderancia de la Federación se alcanzó por vía de la interpretación jurisprudencial, y muy secundariamente con el auxilio de enmiendas constitucionales.

Las bases de cambio en tal sistema, se sustentaron principalmente en:

357 LOPEZ ARANGUREN, Eduardo. *El federalismo...*, ob. cit., p.129.

-El Presidente se transformó en el eje del poderío político del sistema norteamericano. Siendo elegido básicamente a partir del accionar de los partidos políticos nacionales, el carácter federal del denominado Colegio Electoral desapareció en el presente.

-El Senado ha desdibujado su carácter originario de ámbito de representatividad de los estados miembros.

-El modelo de alta concentración industrial, de expansión homogénea y sostenida, ha hecho perder los particularismos regionales (standarización del American Way of life).

- Los ámbitos de autonomía estatales se pierden, al acentuarse la dependencia de los estados, de las subvenciones federales.

- El accionar nacional de los partidos políticos, hace tambalear el mantenimiento de la estructura interna de los subsistemas de cada estado federado.

- Todos los grupos sociales que motivan la generación de redes democráticas y participativas en Estados Unidos, operan principalmente a nivel nacional, lo que “moldea” al federalismo de ese país, estandarizándolo al punto de hacerle perder su identidad.

La conclusión que permiten formular los datos expuestos, es que la tendencia centralizadora de las fuerzas centrífugas del federalismo, representadas por el Poder federal, han quebrado a las fuerzas centrípetas que implican y generan la existencia de estados autónomos en el sistema, quienes ya no pueden oponerse con eficacia al poder político de la Federación³⁵⁸.

Aún así, esta tendencia se intenta revertir a partir de modalidades de alianzas regionales, como contrapeso a la progresiva e implacable concentración de poder en el Gobierno federal.

En nuestros días es conveniente y oportuno utilizar un término relativamente nuevo para referirse a las relaciones nacionales, estatales y locales en los Estados Unidos. Este término es *Relaciones Intergubernamentales* o RIG (Inter-Governmental Relations, IGR)³⁵⁹. Cinco caracteres distintivos contribuyen a un entendimiento más claro de las RIG en los Estados Unidos. Estos caracteres, así como el material descriptivo utilizado para elaborarlos, aumentan considerablemente nuestra comprensión del sistema político de los Estados Unidos. Las cinco señas de identidad de las RIG son:

358 BRETÓN, Albert: “The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition”, en D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991, p. 67

359 WRIGHT, DEIL. S. *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants Perspectives in Local, State, and National Governments*, Duxbury Press, North Scituate, Mass, 1978, págs. 41 y sigs.

1. El número y los tipos de los entes de gobierno (unidades o jurisdicciones políticas).
2. El número y la variedad de los funcionarios públicos que pueden tomar decisiones importantes.
3. La frecuencia y regularidad con la que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras jurisdicciones.
4. Las pautas de comportamiento mantenidas y las actividades llevadas a cabo por los funcionarios.
5. Una orientación explícita de la política en la que se presta la máxima atención a los asuntos financieros y de asignación de recursos

Los constituyentes norteamericanos establecieron un sistema presidencial como fórmula de sustitución de las prerrogativas reales por las facultades otorgadas a un órgano unipersonal, designado por el pueblo para un período de gobierno y responsable ante éste del cumplimiento correcto de su función. Junto a él se estructuró un Congreso bicameral, cuyo sistema de representación expresaba el espíritu pragmático que caracterizó a la sociedad estadounidense. Los constituyentes lograron, mediante el establecimiento de diferentes tipos de integración para la Cámara de Representantes y para el Senado, una síntesis de las encontradas posiciones entre aquellos estados que exigían la representación igualitaria y los que sostenían la representación en proporción directa a la población.

IV. 2- a El sistema bicameral

La atribución de poderes a tres ramas separadas del gobierno y la división de la autoridad para que cada una pudiese imponer algunas limitaciones sobre las acciones de las otras dos, fue determinada no con finalidad de ajustarse a modelos teóricos, sino para solucionar problemas prácticos que afrontaba la Convención. La creación de un gobierno nacional impondría necesariamente el establecimiento de un Congreso bicameral; además esto era lo que ocurría en Inglaterra.

La Constitución de los Estados Unidos ³⁶⁰ menciona en primer término al poder legislativo. La explicación de esta preeminencia está en que los constituyentes querían un gobierno de leyes, no de hombres, y concebían al Congreso como el órgano central y conductor del gobierno. Dice la sección

360 BLANCO VALDÉS, Roberto: “El Estado social y el derecho político de los norteamericanos”, en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Coordinador: Joaquín VARELA SUANZES), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2002.

1: “Todos los poderes legislativos aquí concedidos residirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes”.

El sistema bicameral fue el que mejor se ajustaba a la concepción general de gobierno equilibrado que inspiraba a los constituyentes, el cual tenía que representar los intereses de todos los sectores de la sociedad. En su pensamiento, “la Cámara habría de reflejar las tendencias populares o democráticas, mientras que el Senado daría acogida a elementos más aristocráticos”³⁶¹.

La utilidad de la división de la Legislatura en dos Cámaras, está justificada por las siguientes razones: a) es una garantía contra una legislación intempestiva, precipitada y peligrosa, b) es un obstáculo a los esfuerzos de los partidos para obtener en su interés algunas disposiciones legislativas que no estuviesen en armonía con el bien general, c) es importante para legislar contar con espíritus independientes, movidos por sentimientos y opiniones diferentes, y algunas veces aún opuestos, y d) es una garantía contra las usurpaciones sobre los derechos constitucionales y las libertades del pueblo³⁶².

La Legislatura compuesta de dos Cámaras fue posible después de una transacción entre los grandes y pequeños estados, sin lo cual probablemente no se hubiese podido aprobar, transacción que resultó después de un laborioso proceso que varias veces amenazó con el fracaso. La Cámara de Diputados representa al pueblo de la Unión en su indivisibilidad, y sus miembros son designados de acuerdo a la cantidad de población, lo que da diferencias sustanciales entre estados de mayor o menor número de habitantes.

El Senado representa a los estados y cada estado tiene una representación igual, cualquiera sea la dimensión de cada uno de ellos.

IV. 2-b Antecedentes del Senado americano

- El Congreso de Albany de 1754

En cierto sentido la redacción de la Constitución comenzó con el plan de Benjamín Franklin para la unión de las Colonias, presentado en el Congreso de Albany de 1754. El plan

361 CORWIN, Edward S. *La...*, ob. cit., p. 45.

362 STORY, J. *Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*. Buenos Aires: La Universidad, 1888, p. 391.

desafortunadamente nunca llegó a concretarse, debido a que las legislaturas coloniales se negaron a ratificarlo.

- El Congreso Continental

El Congreso Continental se reunió el 5 de septiembre de 1774 con representantes de todas las colonias menos de Georgia. El 14 de octubre de 1774, el Congreso aprobó una Declaración de Derechos Norteamericanos, denunciando como injustas e inconstitucionales las “Leyes intolerables” del Parlamento, sancionadas como respuesta al “Tea Party” de Boston y otros episodios de resistencia a la Corona”³⁶³.

A medida que transcurría el tiempo, las relaciones entre las colonias norteamericanas e Inglaterra continuaron empeorando. “Los radicales consideraban tiranos a los ingleses, los reaccionarios ingleses creían que los colonos eran rebeldes”³⁶⁴. Mientras tanto, progresaban los planes efectivos para la unión de las Trece Colonias. El mayor inconveniente para los movimientos revolucionarios era la imposibilidad de obligar a los distintos estados a cumplir con las disposiciones de orden nacional emanadas del Congreso Continental. El Congreso dependía de la cooperación local para imponerse. La discrepancia por parte de un estado respecto a cualquier disposición del Congreso, tendía a restarle validez a la norma aún entre aquellos que se proponían cumplirla. No obstante adolecer de serias fallas, sus logros fueron magníficos, logrando poner en marcha a los Estados Unidos de América.

- La Declaración de Independencia

“La declaración de independencia es una expresión de teoría política, justificando la ruptura con Inglaterra y proclamando una ideología igualitaria, común entre los elementos menos conservadores del Congreso Continental”³⁶⁵. Es decir, la declaración fue un anuncio formal de un hecho ya cumplido.

- Los Artículos de la Confederación

³⁶³ CARMAN y SYRETT, *History of the American People*, I, New York, Knoff, 1952, p. 144.

³⁶⁴ SUTHERLAND, Arthur E., *De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana*, Ideas Fundamentales Sobre Constitucionalismo, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1972, p. 172.

³⁶⁵ Ibid, p. 179.

Existía algún modo de unión entre los estados norteamericanos desde el primer Congreso Continental reunido en 1774. Había existido cierta comunidad de acción desde la guerra con Francia. Al tiempo de la Declaración de Independencia, Maryland y Carolina del Sur, se unieron a la Confederación. La Declaración de los Representantes de los Estados Unidos de America reunidos en Congreso General “...fue una suerte de acto de unión. Constituyó más que un anuncio por el cual una serie de repúblicas independientes se separaron, cada una de por sí, de la madre patria, una manifestación de una nueva nación que unía múltiples entidades, una afirmación de ideales comunes y acción conjunta articulada por colonias anteriormente un tanto separadas”³⁶⁶.

El 2 de julio de 1775 Franklin presentó al Congreso un borrador de los Artículos de Confederación. Una comisión designada por el Congreso, fue la encargada de la redacción de los “Artículos de la Confederación y Unión Perpetua”³⁶⁷. Los Artículos obtuvieron la aprobación del

366 SUTHERLAND, Arthur E., *De la Carta...*, ob. Cit. p. 194.

367 Artículo II de la Confederación.- Cada Estado mantiene su soberanía, libertad e independencia, así como todo poder, jurisdicción y derecho que no haya sido expresamente delegado a esta Confederación a través del Congreso.

Artículo V.- Para una más conveniente gestión de los intereses generales de los Estados Unidos, se designarán anualmente delegados por el mismo procedimiento que se utiliza en cada Estado para elegir a su Legislativo; estos delegados se reunirán en Congreso todos los años el primer lunes del mes de Noviembre, reservándose los Estados el poder de revocar a todos o algunos de sus delegados en cualquier momento y sustituirlos por otros por lo que resta de año.

Ningún Estado quedará representado en el Congreso por un número inferior a dos miembros, ni por un número superior a siete; y nadie podrá ser delegado durante más de tres años en el término de seis años; igualmente, ningún delegado podrá desempeñar cargo alguno de los Estados Unidos, en virtud del cual perciba salario, honorario o emolumento de cualquier tipo.

Cada Estado mantendrá a sus propios delegados en la reunión de los Estados y mientras actúen como miembros del Comité de los Estados.

No podrá exigirse responsabilidad ante ningún tribunal o lugar distinto del Congreso por las deliberaciones y discusiones realizadas en el mismo y sus miembros no podrán ser arrestados o detenidos durante el trayecto o asistencia al Congreso, salvo en el caso de traición, felonía o perturbación del orden público.

Artículo VI.- ...No podrán dos o más Estados celebrar tratados, confederarse o llevar a cabo alianzas entre ellos sin el consentimiento de los Estados Unidos reunidos en Congreso y, en todo caso, expresando claramente su finalidad y duración.

Ningún Estado podrá establecer impuestos o cargas que pueden interferir con las estipulaciones de tratados celebrados por los Estados Unidos reunidos en Congreso con un Rey, Príncipe o Estado, de conformidad con tratados ya propuestos por el Congreso a las Cortes de Francia y España.

Ningún Estado podrá mantener buques de guerra en tiempos de paz, excepto el número de los mismos que el Congreso de los Estados Unidos determine como necesario para la defensa de tal Estado o de su comercio; tampoco podrán los Estados mantener ejércitos en tiempos de paz salvo el contingente que el Congreso de los Estados Unidos juzgue que se requiere para la defensa de dicho Estado; sin embargo, todos los Estados podrán en cualquier momento mantener una milicia bien reglada y disciplinada, suficientemente armada y equipada, así como proveer y tener listo para uso en almacenes públicos, un número suficiente de piezas de campo y tiendas, una cantidad apropiada de armas, munición y equipamiento.

Ningún Estado entablará una guerra sin el consentimiento de los Estados Unidos reunidos en Congreso....

Artículo VIII.- Todas las cargas de la guerra y demás gastos que se originen en la defensa común para el bienestar general y que se hayan admitido por el Congreso de los Estados Unidos, se costearán a cargo del Tesoro Común.

Artículo IX.- ...Los Estados Unidos, reunidos en Congreso, serán también la última instancia de apelación en todas las disputas y diferencias que en el presente o futuro se susciten entre dos o más Estados en relación con sus fronteras, jurisdicción o cualquier otro asunto; esta autoridad se ejercerá siempre de la forma que sigue.

...Los Estados Unidos reunidos en Congreso tendrán también el derecho y poder exclusivo de regular la aleación y valor de la moneda acuñada por su propia autoridad, o por la de los respectivos Estados; de fijar los pesos y medidas iguales para todos los Estados Unidos; de regular el comercio y dirección de todos los asuntos con los Indios que no sean miembros de cualquiera de los Estados, estableciéndose en todo caso que el derecho del Legislativo de cada Estado

Congreso el 15 de noviembre de 1777. El 1º marzo de 1781 Maryland fue el decimotercero y último estado en aprobarlos. “El 2 de marzo de 1781 los miembros del Congreso parecían considerarse a sí mismos una entidad nueva: nombraron una comisión para revisar el reglamento interno del “ex Congreso”³⁶⁸. Dicho Congreso continuó sesionando con un solo voto por cada estado, independientemente del número de representantes enviados. Los miembros del Congreso eran designados por los órganos legislativos locales y no podían ocupar el cargo por más de tres de cada seis años. “Un aspecto sorprendente de los Artículos es la falta de delegación en el Congreso de cometidos explícitos de poder legislativo, a pesar de que las tareas impuestas a este cuerpo implicaban la formulación de alguna ley federal”³⁶⁹. Las relaciones, conducidas a través de la diplomacia o la guerra, quedaban sometidas al control del Congreso. Si bien no se investía al Congreso de potestad para imponer tributos generales, se lo facultaba para entender en todo lo relativo a la moneda, al comercio con los indios y los servicios postales interestatales.

El Congreso no sólo mezclaba las funciones ejecutivas con las legislativas, sino que ejercía también alguna labor judicial. Además, en cierta medida, el Congreso Continental era su propio Ejecutivo.

Además, se dotó al Congreso de una “Comisión de los estados” para que sesionara cuando el cuerpo legislativo estuviera en receso, y administrara los asuntos generales. La comisión contaba con un “Presidente”, quien dirigía una comisión del Congreso.

En Inglaterra es una comisión de la Cámara de los Comunes la que cumple la función ejecutiva; en la Unión con arreglo a los Artículos de Confederación, la Comisión de los estados hubiera podido convertirse en un gabinete responsable ante el Congreso.

dentro de sus fronteras no puede infringirse o violarse; de establecer y regular las oficinas postales de todos los Estados Unidos, ...

El Congreso de los Estados Unidos tendrán la autoridad para designar un comité que desempeñe sus funciones fuera del período de sesiones del Congreso y que se denominará “Comité de los Estados”, formando parte del mismo un delegado de cada Estado; para designar otros comités y funcionarios civiles que puedan resultar necesarios para gestionar los asuntos generales de los Estados Unidos; para elegir a uno de sus miembros a fin de asumir la presidencia, si bien nadie podrá desempeñar el cargo de presidente por más de un año en el término de tres...

...El Congreso de los Estados Unidos podrá reunirse en cualquier momento del año y en cualquier lugar de los Estados Unidos, y el período de sus sesiones no durará más de seis meses, publicándose mensualmente el Diario de sus actuaciones, excepción hecha de las partes relativas a tratados, alianzas u operaciones militares que a su juicio requieran secreto...

Artículo XIII

Cada Estado habrá de acatar las resoluciones del Congreso de los Estados Unidos en todas aquellas cuestiones que sean competencia de la Confederación. Y los Artículos de esta Confederación serán observados de forma inviolable por todos los Estados, siendo su unión perpetua; tampoco cabrá alteración alguna en tiempos sucesivos, a menos que convengan en la misma en un Congreso de los Estados Unidos y la decisión sea posteriormente ratificada por los Legislativos de cada Estado.

368 Journals of the Continental Congress, XIX, p. 225.

369 SUTHERLAND, Arthur E., *De la Carta...*, ob. Cit. p. 194.

IV. 2-c Deficiencias de la Confederación

Los estados de la Unión vivieron como Confederación durante catorce años, desde el estallido de la guerra con Gran Bretaña en 1775 hasta que en 1789 se inició el gobierno con arreglo a la nueva Constitución.

Durante los primeros años de independencia cada uno de los trece estados vivieron de manera llamativamente independientemente los unos de los otros, sin tener en cuenta las apremiantes necesidades de lograr la tan ansiada unificación tanto a nivel interno como a nivel internacional.

Durante este período de tiempo, el gobierno norteamericano fue deficiente en dos puntos esenciales:

1. Internacional, ya que ni siquiera en la paz fue posible conducir correctamente los asuntos extranjeros.
2. Internamente: no fue posible gobernar la economía nacional de manera tal que permitiese la saludable coexistencia de los distintos estados.

Ello se debió a la creencia errónea de que trece pequeñas colonias eran capaces de defenderse por sí solas de ataques exteriores, y de mantener razonablemente a su propio pueblo.

La Confederación era débil porque eran pocos quienes la necesitaban con urgencia. Se requería una transformación en el espíritu de hombres, que todavía pensaban solamente en el interés de sus propios estados. Los hombres de los estados más pequeños tenían sus gobiernos propios, su propia manera de convivir, estaban dispuestos a conformarse con la Confederación, siempre que a ellos se los dejase libres para hacer lo que juzgaran más conveniente.

Hamilton, en el séptimo ensayo del Federalista habla de la perspectiva que se presentaba al país en 1787, “si no se lograba corregir tales tendencias centrífugas mediante un Gobierno nacional más fuerte”³⁷⁰. A lo largo de los años, aquella tendencia separatista, resultante de una rivalidad comercial incontrolada entre los estados y de rivalidades territoriales, dejaron amargos resentimientos entre los estados. Una nueva carta escrita no podría por sí sola curar aquellos males, pero sería sumamente útil para lograr la reforma política necesaria.

370 SUTHERLAND, Arthur E., *De la Carta...*, Ob. Cit., p. 200.

Durante la Guerra de la Independencia apenas se había podido mantener un pequeño Ejército. El Gobierno nacional carecía de poder para reclutar tropas, así como de recursos para mantenerlas. Por lo que, probablemente lo que salvó la guerra, fue la ayuda de Francia.

La decisión de establecer un Gobierno nacional, y la determinación de redactar una nueva Constitución, constituyen anverso y reverso de la misma moneda. Los norteamericanos habían aprendido a desconfiar de la eficacia de toda autoridad distante.

Los inconvenientes económicos de posguerra comenzaron a evidenciarse de manera cada vez más patente. Las deudas pesaban onerosamente sobre la población rural.

Resultaba visible para los Padres Fundadores que “la Confederación, con su Congreso impotente, no podía disponer en forma efectiva sobre las necesidades del país, la seguridad para el desarrollo de los negocios, la protección contra el régimen impositivo de los estados, etc³⁷¹”.

Según los artículos de la Confederación, la única institución gubernamental era el Congreso. Con un gobierno nacional había que agregar las instituciones ejecutivas y judiciales, y relacionarlas entre sí. Los forjadores de la Constitución temían la concentración de poderes en una rama única. Por ello, “juzgaron conveniente, implantar la separación de poderes y el sistema de frenos y equilibrios, no solo a fin de precaver cualquier forma de tiranía, sino también a fin de evitar que un sector de la población, fuese mayoría o minoría, detentara el control absoluto del gobierno. Esperaban que de la responsabilidad otorgada a diferentes grupos surja una gran variedad de intereses, lo que daría como resultado el compromiso y contrapeso recíproco de esos mismos intereses”³⁷².

Es además muy interesante señalar que el régimen que los Estados Unidos establecieron al final del siglo XVIII, era en realidad el existente en Inglaterra 50 años antes. Pero es necesario un cierto tiempo para darse cuenta de las evoluciones, y un escritor genial, *Montesquieu*, hizo una maravillosa descripción del régimen británico aunque totalmente falsa para la época en que escribía, pero que tuvo a la vez influencia sobre los americanos que le creyeron y trasplantaron el régimen británico de Montesquieu a los Estados Unidos.

371 PRITCHETT, C. Herman, *La Constitución...*, ob. Cit., p. 231

372 CORWIN Edward - PELTASON, J. W., *La Constitución. Una Interpretación de la Constitución de Los Estados Unidos de America. El Federalismo. La Separación de Poderes y la Doctrina de la Revisión Judicial*, Argentina, Buenos Aires, Ed. Bibliográfica 1968, p.30.

Los colonos británicos separados de la Metrópoli tenderán a imitar el régimen político de Inglaterra. Dudarán un momento entre establecer una monarquía o una república. Finalmente elegirán esta última y harán una República presidencial en la cual el presidente será un personaje importante, de amplios poderes —tal como el monarca inglés del siglo XVII— y en la cual el Parlamento tendrá derecho a votar el presupuesto y las leyes, pero sin poder avanzar sobre el Ejecutivo.

Los Padres Fundadores temían en igual medida a un Ejecutivo fuerte, en virtud de lo sucedido en la época de Jorge III y al dominio de un Congreso todopoderoso, a raíz de la experiencia con las legislaturas estatales. Por ello, un sistema de controles recíprocos era el mejor sistema para proveer, como correctamente apuntó Madison “...por medio de una distribución y organización de los poderes gubernamentales, mejores garantías que las existentes en cualquier otro gobierno popular, frente a las interesadas combinaciones de una mayoría contra los derechos de una minoría. La maquinaria judicial del Congreso Continental hubiera podido ir evolucionando hasta la Comisión de Apelaciones, o una Suprema Corte creada por ley”³⁷³. Pero, las experiencias vivenciadas entre 1781-1787 crearon tal desilusión respecto de la posible eficacia del gobierno por parte del Congreso, que el país se orientó hacia la rígida separación de poderes³⁷⁴.

IV. 2-d La Constitución de 1787

Los trece estados no hubieran podido sobrevivir hasta adherirse a la Constitución de 1789 si la Confederación no hubiese provisto en el ínterin un gobierno viable. “Los norteamericanos carecían de experiencia para pensar en la Constitución como instrumento unificador. El problema fue la renuencia de los estados a comprometer su independencia adhiriéndose a una unión sin experiencia y gobernada desde una capital alejada. Nada había existido jamás que se pareciese a los Estados Unidos. Hubo que aprender sobre la marcha”³⁷⁵.

Los Padres Fundadores no se conformarían con una mera reforma parcial de los artículos, porque anhelaban la existencia de un Gobierno central fuerte. Era necesario llegar a ciertas transacciones entre los grandes y pequeños estados con el objeto de concertar una nueva Constitución más eficaz que la existente. La tarea no fue sencilla, puesto que los pequeños estados recelaban de los grandes. Los grandes estados deseaban que la representación estuviese de acuerdo

373 SUTHERLAND, Arthur E., *De la Carta...* ob. Cit., p. 196.

374 WOOD, Gordon S. *The creation of the American Republic, 1776-1787*, University of North Carolina Press, 1998., p. 22.

375 SUTHERLAND, Arthur E., *De la Carta...* ob. Cit., p. 197.

con la población, pero como en el Congreso de la Confederación y en la misma Convención, cada estado –grande o pequeño- tenía un voto, los estados menores no aprobarían un plan que empeorase su estatus. “Paterson dijo, acerca del proyecto de proporcionalidad, que “Nueva Jersey jamás se confederará de acuerdo con el plan sometido a la Comisión, porque sería absorbido. Preferiría someterse a un monarca, a un déspota, que a tal destino”³⁷⁶.

La legislatura compuesta de dos cámaras hizo posible dicha transacción, sin la cual es probable que no se hubiese podido aprobar ninguna Constitución. El precio que impusieron los pequeños estados para su consentimiento a la Constitución de 1787 fue la equivalencia de representación y votación en el Senado nacional para todos los estados, sean estos grandes o pequeños. Aquel compromiso de 1787 era inevitable.

La representación, composición y base de selección del Senado constituyó un escollo donde casi se estrella la Convención. Para superar este obstáculo se formularon diversas propuestas: el Plan de Virginia, el Plan de Randolph y la proposición de Oliver Ellsworth.

El Plan de Virginia consistía en reemplazar al Congreso Continental unicameral por una nueva legislatura nacional bicameral. Esta Legislatura debía contar con nuevos y mayores poderes para legislar directamente sobre los individuos, dependiendo en menor medida de la voluntad de los estados. El nuevo Congreso, poseería facultades legislativas “... en todos los casos en los cuales los estados fueran individualmente incompetentes, o en los cuales el ejercicio de la legislación estatal pudiera influir sobre la armonía de los estados de la Unión (...) El Plan proponía la institución de una rama ejecutiva nacional que debía elegir el Congreso para determinado número de años y podía delegarse en un solo hombre o en un grupo, y un poder judicial nacional consistente en uno o más tribunales supremos y un sistema de tribunales nacionales inferiores”³⁷⁷.

Los Estados Unidos le deben al Plan de Virginia: a) la estructura bicameral del Congreso, b) la facultad del Congreso de legislar directamente sobre los ciudadanos, c) la potestad general del ejecutivo de dar efectividad a las leyes nacionales y d) la judicatura nacional compuesta por un Suprema Corte y tribunales inferiores.

Dos propuestas contenidas en el Plan de Virginia no lograron en ningún momento el apoyo efectivo de la Convención: el de conceder atribuciones a la legislatura nacional para que preponderase sobre prácticamente cualquier otro estatuto estatal, y el de la creación de un Consejo de

376 PRITCHETT, C. Herman, *La Constitución...*, ob. cit., p. 113.

377 SUTHERLAND, Arthur E., *De la Carta...*, Ob. Cit., p. 211.

Revisión, consistente en un ejecutivo y un número conveniente de Judicatura Nacional con potestad para imponer un veto suspensivo en materia de legislación nacional.

Aunque la Convención rechazó esta propuesta, algo similar surgió en la forma del presente poder de veto presidencial. El poder del Congreso para contrarrestar la acción estatal ha ido creciendo firmemente a medida que la Suprema Corte ha venido reconociendo una potestad cada día mayor al poder legislativo nacional. Y con el incremento de este poder para dictar leyes federales, corre paralela la correspondiente facultad para oponerse a la legislación estatal. El Congreso de los Estados Unidos cuenta actualmente con poderes esencialmente cercanos a los sugeridos en las propuestas de Madison sobre la eventual posibilidad de revisar leyes estatales.

La propuesta más controvertida del Plan de Virginia hubiera hecho que la fuerza electoral de ambas cámaras de la legislatura nacional fuera proporcional a las cuotas de contribución, o al número de habitantes libres. De haberse adoptado la propuesta de Virginia, la que hoy es Cámara de Representantes, resultaría elegida por el pueblo de los distintos estados; el actual Senado, sería elegido por la primera rama. Como resultado previsible de ello, los estados populosos y ricos -entre los cuales se incluía el estado de Virginia- hubieran dominado a los pequeños.

El plan de Randolph proponía: 1) que la “segunda rama” fuere elegida por la “primera rama” entre los diversos candidatos propuestos por las legislaturas estatales; 2) que la base de la representación fuese igualitaria en ambos cuerpos.

La primera propuesta fue desestimada, ya que se prefería que los miembros del Senado fuesen elegidos por las legislaturas estatales y no por la Cámara. Y justamente por eso en la Constitución norteamericana de 1787, Wheare encuentra un rastro del modelo confederado, precisamente, en el hecho de que los senadores sean designados por las legislaturas estatales, pese a lo cual, la Constitución es predominantemente federal. Y por eso la enmienda XVII llevada a cabo en 1913 y mediante la cual los senadores serían en el futuro elegidos por los ciudadanos, tiene para el autor el “significado de borrar en la Constitución de Estados Unidos toda huella de una posible subordinación de una de las Cámaras del Congreso federal a la voluntad de los estados miembros”³⁷⁸.

Algunos delegados propusieron dejar el Congreso tal y como estaba, es decir, conformado por una sola cámara en la cual cada estado, ya sea grande o pequeño, contara con igual cantidad de votos.

378 PORTERO MOLINA, José Antonio, “Contribución al Debate sobre La Reforma...”, ob. cit, pag. 11.

Luego de un arduo debate, se decidió por una solución de compromiso aportada por Oliver Ellsworth, quien propuso la moción de “que en la segunda rama, cada estado tuviese igual número de votos”, lo cual haría que “el gobierno general fuera en parte federal y en parte nacional. Mientras la representación proporcional en la primera rama constituiría una garantía para los estados grandes contra los pequeños, la igualdad de votos en la Cámara Alta daría seguridades a los estados pequeños contra los grandes. Madison increpó a Ellsworth diciendo “ahora los pequeños (estados) son la Cámara de los Lores, que requieren el poder de rechazar proyectos de ley para defenderse de los más numerosos Comunes”. De todos modos, se aprobó la propuesta transaccional de Ellsworth, con la cual la representación proporcional en la Cámara Baja se contrarresta con la igualdad de sufragios en el Senado.

Los grandes estados formularon propuestas alternativas: que la representación en el Senado tuviese como base la riqueza estadual, o que los estados, de acuerdo con su población, se dividiesen en tres categorías, correspondiendo a las mismas, uno, dos o tres senadores, respectivamente. Todas estas mociones naufragaron cuando se logró la aprobación de la propuesta de representación igualitaria en el Senado.

El criterio de la igualdad da a los pequeños estados un cierto tipo de seguridad de que los poderes que en exclusiva maneja el Gobierno federal no serán ejercidos, como regla general, en interés de algunos pocos estados, es cierto que el “método de la representación igual es solamente un método para salvaguardar los intereses regionales. Es aconsejable adoptarlo como sistema, pero un Gobierno federal no funciona necesariamente mal sin él”³⁷⁹.

Desde el comienzo se aceptó que la Cámara de Representantes sería elegida por el pueblo y que el número de sus integrantes sería proporcional a la población. Al conceder poderes legislativos a dos ramas distintas del Congreso, se escogió el sistema bicameral, desechándose la cámara única o legislatura unicameral.

Los constituyentes, salvo Benjamin Franklin, consideraban que las dos cámaras eran necesarias, puesto que la representación de una se basaría en el número de habitantes, en tanto que en la otra, los estados estarían representados como tales y serían, en consecuencia, iguales. Además, se tuvo en cuenta la influencia moderadora de una Cámara sobre la otra, para evitar la sanción de leyes poco meditadas.

379 WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford University Press, Toronto, 1953, p. 1-34.

El sistema bicameral se ajustaba mejor a la concepción general de gobierno equilibrado que inspiraba a los constituyentes, gobierno que tenía que representar los intereses de todos los sectores de la sociedad. La Cámara habría de reflejar las tendencias populares o democráticas mientras que el Senado daría acogida a elementos más aristocráticos.

A instancias de Benjamin Franklin, se decidió reservar a la Cámara de Representantes la iniciativa en las medidas financieras, las cuales el Senado podría aceptar o rechazar, pero no modificar.

También hubo discusiones respecto de la cuota de habitantes por cada representante en la Cámara Baja y también disputas acerca de la modalidad de elección del Ejecutivo y sobre la organización del Poder judicial.

Gorham, de Massachusetts, propuso que el número máximo de representantes no debía pasar de uno por cada cuarenta mil. No obstante ello, la tendencia a demandar una más profusa representación popular, llevó a que se aprobara por unanimidad la propuesta de un representante por cada treinta mil habitantes.

El Congreso remitió a los estados la Constitución para su ratificación por sus respectivas Convenciones. Algunos estados, entre los cuales se encuentra Massachusetts, reclamaron una Declaración de Derechos. A través de las distintas propuestas efectuadas por los estados, se insinuaba una desconfianza generalizada hacia el Gobierno central, unida a la sensación de que los nuevos poderes otorgados al gobierno nacional pudieran utilizarse para reducir y restringir la importancia y los poderes de los estados.

La Constitución actual deriva su estructura fundamental de los Artículos de la Confederación que ella reemplaza, con las modificaciones antes apuntadas. Por ende, Estados Unidos sigue siendo una unión nacional de estados parcialmente independientes.

IV. 2- e El Senado republicano

Los constituyentes, con gran sabiduría, buscaron la conciliación de todos los intereses y dictaron un texto que fue el gran instrumento pacificador de gobierno. Así se contrapesó a la

Asamblea popular con un Senado diferente, con un Ejecutivo fuerte y con un Poder Judicial que ejerciera el control sobre la legalidad de las leyes nacionales y locales.

No obstante que el liberalismo de los revolucionarios predicaba una sociedad igualitaria, apareció la República confundida con el Estado mixto, que aseguraba el equilibrio de intereses. Se ha dicho que “la Constitución americana sería una gran alianza entre el Senado, Ejecutivo, y Judicial contra el principio democrático”³⁸⁰.

En rigor, quien cumplió un importante papel, con su obra, fue John Adams, quién en 1787 escribió su *Defence of the constitutions*, publicada para influir sobre los convencionales norteamericanos. Trató de demostrar que sólo un equilibrio de poderes hace posible un buen gobierno. Sin este equilibrio no puede haber una verdadera ley, y sin ley no hay libertad³⁸¹.

Quedó así el bicameralismo establecido dentro del Estado liberal americano. Ya no puede existir una Cámara de nobles, repugnante a la Revolución americana, pero sí un Senado “cuya adopción revela el deseo de aportar a la representación nacional un correlativo capaz de atenuar la violencia de la impronta del pueblo sobre sus elegidos, de equilibrar el peso del número indiferenciado por la influencia de ciertas clases o de ciertos intereses, y de producir entre el pueblo y la ley la instancia de la sabiduría”³⁸².

También, era importante defender a los pequeños estados de los grandes. Por ello habría de crearse un cuerpo en el cual se sentaran en igualdad de condiciones, dado que en rigor, históricamente, habían sido tan artífices unos como otros del mismo ser nacional.

Además, hay que destacar que los constituyentes de Filadelfia consideraron que el Senado a crear sería un órgano prácticamente más cercano al Ejecutivo que a la Cámara de Diputados. Constituiría una especie de gran Consejo de gobierno. Desde el comienzo “hizo su ocupación principal –dice Boutmy- la colaboración con el jefe de Estado para el nombramiento de ministros, la elección de los embajadores, la redacción de los tratados. Deja a la Cámara de Representantes casi toda la iniciativa legislativa propiamente parlamentaria. El 20 de febrero de 1794 consiente el

380 EIDELBERG, P., *The philosophy of the American Constitution. A reinterpretation of the intentions of the founding fathers*, New York, 1968, p. 208.

381 RUSSELL, Kirk, *La mentalidad conservadora en Inglaterra y Estados Unidos*, Rialp, Madrid, 1956, ps. 78 y ss.

382 FINER, Herman, *Teoría y practica del gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, p. 27; SILVESTRI, Gaetano. *La separazione dei potere, II*, Giuffrè Editore, Milano, 1984, p. 13.

Senado en abrir sus puertas al público pues sus reuniones hasta entonces habían sido secretas, como correspondía al consejero del Poder Ejecutivo”³⁸³.

Con posterioridad al dictado de la Constitución aparecieron en “El Federalista” los más importantes argumentos de defensa del bicameralismo. Eran los clásicos fundamentos en un Estado republicano y federal. Curiosamente, no se hacía referencia al juego de los intereses sociales y económicos.

Las argumentaciones de la diferencia de la Cámara de Representantes de la del Senado, justificando la presencia del segundo, eran:

- 1) la mayor amplitud de conocimiento y solidez de carácter, dada la mayor edad de sus miembros;
- 2) el reconocimiento de la parte de autonomía o soberanía de los estados individuales representados;
- 3) la diferencia de cantidad de integrantes, el número reducido escapa al impulso de pasiones súbitas y violentas;
- 4) la mayor duración de los mandatos les da mayor firmeza y autoridad; la estabilidad evita las fáciles mutaciones de la mente humana;
- 5) todo ello transforma al Senado en un freno para el Ejecutivo y para los impulsos populares;
- 6) defiende como cuerpo reducido el verdadero sentimiento del carácter nacional. El extranjero respeta más los órganos constituidos por personas selectas y nobles;
- 7) la historia enseña que los únicos Estados republicanos que más tiempo han durado son los que han tenido la doble cámara, tales como Esparta, Roma y Cartago; ninguna República ha logrado persistir careciendo de Senado³⁸⁴.

Los comentaristas más importantes de la Constitución norteamericana hicieron la apología de su bicameralismo: Tocqueville, alaba al Senado como el “gran consejo ejecutivo de la Nación”³⁸⁵. Y atribuye a la condición más escogida del Senado buena parte de su “importante posición en el

383 BOSCH, Jorge Tristán, *Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de los poderes*, Buenos Aires, Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1944, p.159.

384 HAMILTON, MADISON 1911, Y JAY, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, caps. XLVII, XLVIII, LXXVI.

385 TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, primera parte, Madrid, Trotta, 2010, p.143 y ss.

sistema político americano”. Laboulaye lo pondera como “el moderador necesario de la democracia, el medio no ya de debilitar la soberanía popular sino de fortalecerla”³⁸⁶.

El buen éxito que los fundadores americanos tuvieron, el éxito de su revolución “triunfar donde otros habían fracasado”³⁸⁷, estuvo en su Constitución, cuerpo político lo suficientemente estable como para resistir las arremetidas de los siglos.

Fue el modelo romano el que afirmó de modo casi sin quererlo, en las mentes de los padres fundadores, con plena conciencia, que su historia y sus instituciones políticas servirían a fin de prepararse para las nuevas tareas.

La autoridad en Roma no residía en las leyes, y la validez de éstas no se derivaba de una autoridad superior. La autoridad estaba incorporada en una institución política, el Senado romano - potestas in populo, pero auctoritas in sententia - y el hecho de llamar Senado a la Cámara Alta, por los constituyentes americanos, a pesar de la distinta función de ambos, muestra claramente cómo los americanos se habían identificado con el espíritu de la prudencia antigua³⁸⁸.

Entre “las numerosas innovaciones desplegadas en el teatro americano” (Madison), la más importante quizás y, desde luego, la más visible consistió en trasladar la sede de la autoridad desde el Senado (romano) a la rama judicial del gobierno. Pero no se alejaron del espíritu romano al considerar la necesidad de una institución concreta que, a diferencia de los poderes de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, se estableciese con el propósito de servir a la autoridad.

La razón de que Hamilton insistiese en que “la majestad de la autoridad nacional debe manifestarse a través de los tribunales de justicia”³⁸⁹ fue que, desde el punto de vista del poder, la rama judicial, por no poseer “ni la fuerza ni la voluntad, sino simplemente el raciocinio (...) (era), sin comparación posible, el más débil de los tres compartimientos del poder”³⁹⁰. Esta autoridad se ejerce mediante una especie de constante actividad constitucional, ya que la Corte Suprema es, según la frase de Woodrow Wilson, una especie de Asamblea Constitucional en sesión permanente.

386 LABOULAYE, Eduardo, *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos*, Librería de la Victoria, Bs. As., 1966, ps. 337 y ss.

387 ARENDT, Hannah, *Sobre la Revolución*, Madrid. Alianza Editorial, 2006, p. 78.

388 Ibid, p. 85

389 HAMILTON, MADISON 1911, Y JAY, *El Federalista*, núm. 16.

390 Ibid., núm.

En Roma, la función de la autoridad era política y consistía en dar consejo, en tanto que en la República americana la función de la autoridad es legal y consiste en interpretación.

En la historia romana, autoridad, tradición y religión, estuvieron presentes desde su misma fundación.

El problema de hacer “perpetua” la Unión, de dar permanencia a la fundación, debe haberles hecho pensar que encontraron una solución práctica y automática en la antigua Roma. La confirmación de que esta interpretación del éxito de la Revolución americana por referencia al espíritu romano no es arbitraria, la tenemos en el hecho curioso de que no somos sólo nosotros quienes denominamos a los hombres de la Revolución Padres Fundadores, sino que ellos mismos se consideraron como tales.

“Se creyeron fundadores porque se habían propuesto de modo conciente imitar el ejemplo y el espíritu romanos”³⁹¹.

Por eso la elección del término Senado, para una asamblea que no cumplía idéntica función que en Roma, se debe a que en la mentalidad de los padres fundadores, tal institución implicaba estabilidad, apoyada sobre autoridad.

Para los primeros constituyentes americanos, la democracia podría implicar tiranía, lo cual podría suceder si el gobierno es inestable y gobernado por pasiones. El modo de frenar esta posibilidad, lo encontraron en el Senado, el cual serviría para estar resguardado de la opinión pública. No siempre fue correctamente interpretado el Senado americano debido, por un lado, a este desconocimiento de origen, y por otro, porque se lo identificó con la Cámara de los Lores de Inglaterra, lo cual no es correcto, ya que los Estados Unidos surgieron como una República que insistía en la prohibición absoluta de títulos de nobleza.

Fueron las ideas que tenían los fundadores acerca del papel de la opinión en el gobierno las que llevaron a añadir a la Cámara Baja, en la que estaban representados la “multiplicidad de los intereses”, una Cámara Alta, dedicada totalmente a la representación de la opinión sobre la que, en definitiva, “descansa todo gobierno”³⁹². La multiplicidad de intereses y la diversidad de opiniones se consideraban como características del “gobierno libre”; su representación pública era lo que

391 ARENDT, Hannah, *Sobre la revolución...*, ob. cit., p. 277.

392 Para la “multiplicidad de intereses” ver *El Federalista*, núm. 51, para la importancia de la “opinión” ibid núm. 49

constituía a una República como una realidad diferente de la democracia, donde “un escaso número de ciudadanos (...) representa y ejerce el gobierno en persona”.

“Y, en fin, doscientos años después de la aprobación de la Constitución, la mayor importancia y prestigio del Senado en el conjunto del Congreso sigue explicándose no tanto en función de la que sería su significación propiamente federal, sino de los poderes que tiene atribuidos para complementar a la Cámara de Representantes y para controlar al Ejecutivo, así como por sus características organizativas, su origen electoral, y sus propios modos de actuación. Es, sin embargo, importante tener presente el creciente criticismo que se le ha dirigido en los años recientes al Senado americano, acusándole de no ser representativo del pueblo. Lo que eso significa es que la igualdad federativa de las unidades componentes, integradas dentro de una estructura federal, entra en conflicto con la igualdad democrática”³⁹³.

IV. 2-f Estructura del Senado

Las razones que han parecido más importantes para estructurar el Senado las encontramos en El Federalista. *El Senado de los Estados Unidos es una Cámara de representación territorial por su coparticipación en las decisiones, no en la especialización de funciones.*

La igualdad de la representación estatal demuestra que en el proceso federal de decisión en los Estados Unidos se hacen presentes los Estados en cuanto tales, sin que esa representación se vincule a la población respectiva de cada entidad territorial³⁹⁴.

La atribución constitucional de funciones de manera casi idéntica a las dos Cámaras que integran el Congreso, la Cámara de Representantes y el Senado, tiene como consecuencia última que la voluntad federal se forma y articula a través de una intervención omnipresente de la instancia representativa de base territorial, tanto en la fase de iniciativa como en la etapa de decisión: cada una de las cámaras del Congreso tienen la facultad de iniciativa legislativa sobre cualquier materia, con la excepción de la recaudación impositiva, que debe comenzar en la Cámara de Representantes; cualquiera de las cámaras puede frenar los proyectos aprobados por la otra o enmendarlos, supuesto este último que se resuelve a través de un comité mixto de ambas cámaras que tratará de encontrar una solución aceptable para ambas partes para que el proyecto se convierta en ley.

³⁹³ PORTERO MOLINO, José A “Contribución al debate sobre la reforma del Senado”. *Revista de estudios políticos*, 1985, p.81.

³⁹⁴ ALBERTI ROVIRA, Enoch: *La representación territorial...*, pág. 287.

Además, el Senado tiene competencias exclusivas, como las de ratificar los nombramientos de los altos cargos y embajadores propuestos por el Presidente y ratificar los tratados internacionales por votación de dos tercios de sus miembros. En estos casos, el rechazo del Senado impide que prospere la propuesta gubernamental. El Senado tiene también en exclusiva la función de realizar juicios políticos contra funcionarios federales, lo que puede conducir a su destitución.

Esta coparticipación esencial del Senado en la función legislativa responde a la idea primigenia de los artífices del sistema constitucional norteamericano de encontrar una instancia deliberativa más reducida (100 miembros en la actualidad), con un mandato más prolongado (6 años) y con una capacidad de deliberación casi ilimitada, que sirva como instrumento de moderación y sosiego a las “pasiones súbitas y violentas” de otra Cámara³⁹⁵ más numerosa (435 representantes hoy) y efímera en su mandato (2 años), si bien en la actualidad con debates más ágiles.

Los temas principales en que puede dividirse el estudio de este órgano del gobierno analizados en el número LXII de *El Federalista*, son: a) las condiciones exigidas para ser senador, b) el nombramiento de los senadores, c) la igualdad de representación en el Senado, d) el número de senadores y el período de su mandato, e) los poderes otorgados al Senado³⁹⁶.

a) El senador debe tener por lo menos treinta años y nueve de ciudadanía. La razón de ampliar los requisitos respecto a los exigidos para diputados- veinticinco años y siete de ciudadanía- responde a la necesidad de mayor conocimiento y solidez de carácter que debe tener el senador, ya que se supone que con mas años esas ventajas sean más probables; en lo referido al tema de la ciudadanía, es necesario determinar un tiempo bastante prudencial para que los senadores, que toman parte en las transacciones internacionales, se puedan despojar de todas las preocupaciones y sentimientos concernientes al lugar de su nacimiento, antes de quedar revestido de esta función senatorial.

b) El nombramiento de los senadores debe hacerse por la Legislatura de cada estado, por ser la mejor manera de que los gobiernos de los estados colaboren en la formación de una voluntad federal. (Sistema que fue modificado por la Enmienda XVII, a partir de entonces la elección es directa por el pueblo de los estados³⁹⁷).

395MADISON, JAY, HAMILTON, *El Federalista*..., ob. Cit. P. 268.

396 Ibid, p.267 y ss.

397 KEYSSAR, Alexander: *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, Basic Books, Nueva York, 2000, p. 89.

c) La igualdad de la representación de los estados, dijimos en párrafos anteriores, fue el resultado de una transacción entre las distintas pretensiones de los estados grandes y de los chicos. La razón de este resultado de conciliación radica en que una República compuesta debe participar el carácter federal y el carácter nacional, para lo cual el gobierno se funde en la combinación de dos principios: el de la igualdad y el de la proporcionalidad de los representantes.

La igualdad de votos implica reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que cada estado miembro tiene, sumado a la posibilidad de tener un instrumento para protegerla.

Un argumento más, en apoyo de la ventaja que significa el Senado en este punto es el obstáculo que implicará contra los actos legislativos inconvenientes, ya que toda ley para ser aprobada necesitará el consentimiento del pueblo y de los estados. Por todos los argumentos esgrimidos se estableció que cada estado tendrá dos senadores que los representen.

d) En cuanto al número de senadores y la duración de sus mandatos debemos analizar los propósitos que debe tener un Senado, evitando los males que surgirían en caso de no tenerlo.

- Es un freno saludable sobre el gobierno para evitar que aquellos que han sido elegidos traicionen los deberes que tiene para con los electores. Se refuerza la seguridad del pueblo, al precisar el acuerdo de las dos Asambleas para realizar cualquier acto de usurpación, y evita la corrupción que podría suceder si hubiera una sola Cámara.

- Un cuerpo con pocos miembros posibilita evitar la tendencia de toda Asamblea numerosa, si es única, a desenvolverse con pasión y velocidad, al adoptar resoluciones inconsultas y perniciosas.

- La sabiduría que se requiere frente a los principios de la legislación, de los negocios y de los intereses generales del país, lo encontraremos en la existencia de esta segunda Cámara que se abocará al conocimiento de encontrar la felicidad del pueblo y de los medios para adquirirla.

- La estabilidad de los miembros del Senado- mayor que en la de la otra Cámara- implica continuidad en los proyectos asumidos, ya que si la renovación es muy seguida se corre el riesgo de cambios de opinión, lo que lleva a cambios de medidas. Los males que traen aparejados esos cambios tan seguidos se sienten en la pérdida de respeto y confianza de los otros países; internamente las variabilidades implican pérdidas al principio de la libertad; y por último si no existe confianza en las Cámaras no habrá aliento para los emprendimientos útiles los cuales necesitan continuidad de las disposiciones vigentes.

e) El Senado aporta un verdadero sentimiento de carácter nacional, el cual es imposible de conseguir con un cuerpo numeroso y variable. Los poderes concedidos exclusivamente al Senado son: el consejo y el asentimiento para concluir tratados; su participación con el

ejecutivo en el nombramiento de funcionarios; y su carácter judicial como Tribunal encargado de juzgar las acusaciones oficiales. La Convención consideró al Senado cómo el más idóneo para estas funciones.

Si resumimos la razón de ser del Senado en la Constitución americana diremos que “la idea de constituir un cuerpo conservador que hiciera de contrapeso a la Asamblea popular fue admitida sin discusión en la Convención de Filadelfia”³⁹⁸, para tranquilizar a aquellos con pocas convicciones democráticas y que por lo tanto sentían temores a la existencia de una sola Cámara; y convenció también a los que defendían los derechos de los estados, porque encontraron en el Senado una garantía a la representación igualitaria de los mismos. También sirvió para limitar el riesgo que podría implicar abusos por parte del Presidente. Por eso, “en el espíritu de sus promotores, el Senado debería ser no solamente un órgano legislativo, sino también un consejo ejecutivo. Esta segunda cualidad no ha desaparecido completamente hoy en día, a pesar de las apariencias”³⁹⁹.

El escaso número de senadores, sumado a la posibilidad de ser reelectos casi indefinidamente, da a sus miembros gran preeminencia y conocimiento de las materias; hace del cuerpo un organismo eficaz y ágil. Como resultado el Senado americano no sólo ha mantenido su importancia sino que la ha acrecentado.

El Senado nació como una Cámara federal. Pero esta Cámara no sólo representa los intereses de los estados miembros, sino también que es una Cámara conformada por “personas escogidas”, lo que nos habla de una Cámara aristocrática.

La lectura de El federalista, nos lo demuestra, cuando en el número LXII, dice “que la igualdad de votos concedida a cada estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla...Ninguna ley ni resolución podrá ser aprobada en lo sucesivo sin el voto favorable de la mayoría del pueblo primero y de la mayoría de los estados después”, en referencia al carácter federal del Senado.

Con respecto al Senado concebido como Cámara aristocrática, El Federalista, al referirse a la forma de designar los senadores por la Asamblea Legislativa de cada estado, considera este nombramiento recomendable al decir “que recaigan en personas escogidas y de hacer que los gobiernos de los estados colaboren en la formación del Gobierno federal de una manera que ha de

398 BURDEAU, Georges. *Derecho...*, ob. cit., p.343.

399 Ibid, p.344.

afirmar la autoridad de aquellos y es posible que resulte un lazo muy conveniente entre ambos sistemas”⁴⁰⁰.

El Senado diseñado por la Constitución, es por tanto, federal y aristocrático. Con la introducción de elementos democráticos, el Senado ha ido perdiendo su carácter aristocrático, lo cual va a traer como consecuencia una pérdida parcial de su carácter federal.

El elemento democrático se introdujo al producirse un cambio en el sistema de elección de los senadores por la Enmienda XVII, aprobada en 1912. Tal cambio fue el resultado de las exigencias de extender el sufragio directo para este tipo de elección. Los intentos por reformar el sistema de elección comenzaron en el año 1828, y continuaron a través de distintas propuestas de enmienda en el año 1868, 1893, 1894, 1900, etc.

La reforma llevada a cabo en 1911 por el Senado fue el resultado de presiones que venían existiendo, a lo que se sumó un hecho puntual en Illinois, al estallar un escándalo por la acusación respecto a la compra de la elección del senador Lorimer, por parte de un trust económico. La iniciativa tomada por el Senado respecto a la reforma del artículo de la Constitución sobre la elección de senador fue aprobada por la Cámara baja en 1912. Explicando el sentido: “El movimiento en pro de la elección directa de los senadores fue motivado en parte por la inacción y los disturbios que caracterizaban las elecciones legislativas, y en parte por el desarrollo de un sentido mas progresista del país”.

A pesar de las reformas experimentadas, el Senado no ha dejado de cumplir su papel, sino que “cumple un papel esencial, pero cada vez menos puede ser descrito como el órgano específicamente federal”⁴⁰¹. Aún así, el Senado es todavía la Cámara que garantiza el sistema federal, por ser necesario el requisito constitucional de que toda decisión legislativa debe ser aprobada por él.

Debemos agregar también que la Cámara de representantes estructura en mucho el federalismo de estos tiempos, en virtud del artículo 1.7 de la Constitución: “Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá discutirse primeramente en la Cámara de representantes, pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos”.

Lo importante del artículo citado radica en que la Cámara baja al tener la iniciativa en la aprobación del presupuesto, puede incluir en el mismo las ayudas intergubernamentales. Por esta

400 HAMILTON, MADISON, JAY. *El federalista...*, ob. cit., p. 269.

401 SANTOLAYA, Pablo. *Descentralización...*, ob. cit., p. 155.

razón los estados buscaron, a través de distintos procedimientos, que sus intereses pesen sobre la Cámara de representantes.

Nos queda referirnos al papel del Senado ejercido con exclusividad, cual es el control sobre el presidente. Este control pueda realizarlo de dos maneras: a) a través del *impeachment*, y b) por la necesidad de prestar consejo y consentimiento para firmar tratados y para nombrar altos funcionarios. Este papel del Senado asegura, al ser la Cámara de representación de los estados, una defensa de los mismos, ante cualquier intento de avance del Presidente para robustecer el poder central en detrimento de los estados miembros.

Una visión retrospectiva del Senado muestra que a pesar de los cambios que se dieron dentro de la Cámara alta desde sus inicios, su rol continúa en vigencia y ejerciéndose.

Desde sus orígenes este Senado fue concebido como el órgano de representación de los estados, para defender los derechos de los mismos en caso de verse amenazados. Por el principio de la igualdad de los estados, se adoptó el principio de igualdad de representación en el Senado, característica que por mucho tiempo se consideró como esencial al federalismo, aunque hoy, como ya vimos, no se sostiene taxativamente esa sustancialidad. La Enmienda XVII, que entró en vigor en 1913, al establecer la elección de los senadores por voto directo del electorado de cada estado, en vez de la originaria elección por las Legislaturas locales, podría haber producido una desvinculación de los senadores respecto del estado por el que fue elegido. Sin embargo, eso no ocurrió, por lo que no fue puesta en duda la función primigenia del Senado, ya que éste continúa siendo el lugar donde los derechos de los estados se defienden.

“Pero el verdadero factor del éxito del Senado es que está en armonía con la mentalidad política americana. Sus vinculaciones regionales hacen de él el intérprete de los intereses locales. Representa modos de pensamiento, tradiciones, egoísmos también, en los que se reconocen los particularismos del Oeste, del Sur, del Middle West o de la costa atlántica”, señala Burdeau, quién continúa diciendo, “que está pues, en condiciones de ser el instrumento de una democracia muy celosa de las prerrogativas de la libertad cuando éstas son rentables, pero que no desdeña, dado el caso, sacar cierto beneficio de los servicios del poder. El Senado es el órgano de la sociedad americana en su realismo, muy unido a la satisfacción de ser lo que ella es. Impermeable a las corrientes ideológicas, es conservador en el sentido de que ayuda a la sociedad a preservar la imagen halagadora que se hace de ella misma, pero este conservadurismo es democrático porque los Estados

Unidos son, actualmente, el único pueblo del mundo en que la mayoría no turbulenta está satisfecha de ser lo que es”⁴⁰².

IV. 2-g La Constitución no escrita

La Constitución brinda un somero perfil de la organización del Congreso y describe parcialmente su forma de actuar. Otras normas básicas de procedimiento parlamentario han ido manifestándose con el correr del tiempo. De especial importancia son las que se vinculan con la función de los partidos políticos, la selección de los presidentes de las comisiones internas y la reglamentación de las deliberaciones.

IV.2-h Los partidos políticos en el Congreso

Los partidos políticos representan un papel de cierta importancia dentro del funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos, puesto que los candidatos a legisladores son designados por los partidos y toman parte en la lucha electoral como integrantes de ellos.

Antes de la apertura de cada período de sesiones, los bloques de las cámaras se reúnen a fin de organizar la labor parlamentaria. Se denominan a estas reuniones “conferencias” o caucus. En esa ocasión las agrupaciones partidarias escogen a sus candidatos para los distintos cargos, confirman la asignación de sus integrantes a las comisiones permanentes y eligen a sus propios líderes y a los asistentes de estos.

En el curso de las sesiones, cada partido celebra otras conferencias, pero solo recibe el apoyo unánime lo recomendado por la conferencia inicial de organización.

“Pese a los intentos realizados a fin de erigir a los partidos como agentes coordinadores de la acción dentro del Congreso –y entre este y el presidente-, no se puede afirmar que sean ellos quienes determinan la política legislativa. Por ejemplo, un senador por Wisconsin, apoyará seguramente una legislación que favorece la industria lechera, sea cual fuere su filiación partidaria o la posición de sus líderes al respecto. No obstante ello, la filiación partidaria es decisiva para las soluciones claves. Por lo que, en Estados Unidos, los partidos constituyen en definitiva las organizaciones fundamentales para elaborar programas legislativos del Congreso”⁴⁰³.

402 HAYNES, G. G. *The Senate of the U.S., its history and practice*, 1938, citado por Burdeau, Georges en *Derecho...*, ob. cit., p. 345 y 346.

403 CORWIN Edward - PELTASON, J. W., *La Constitución...*, ob. Cit., p. 78.

IV. 2-i Los Poderes Heredados. La facultad de investigar

Además de los poderes específicamente concedidos, cada Cámara del Congreso disfruta de importantes poderes “heredados”, esto es, proveniente de las seculares tradiciones del Parlamento británico y de las primitivas legislaturas de los estados.

1. Excluir a algunos de sus miembros.
2. Realizar investigaciones con el objeto de reunir antecedentes para elaborar las leyes, juzgar la idoneidad de sus miembros, proponer enmiendas a la Constitución, y en general, cumplir sus funciones. Cada Cámara puede hacer comparecer testigos y castigar a quienes se nieguen a exhibir documentos o responder preguntas.

El Congreso no puede hacer uso de su poder de investigar en forma que coarte libertades garantizadas por la Enmienda Primera. Ello constituye un límite de la autoridad del Congreso para obligar a los individuos a suministrar información o para contestar a sus interrogatorios. “Pese a que la Suprema Corte le ha advertido que la Enmienda Primera limita sus atribuciones indagatorias, hasta ahora los magistrados no se han puesto de acuerdo para sostener que el testimonio forzado, aun el referente a credos o actividades políticas, coarta los derechos asegurados por la mencionada enmienda”.

La doctrina de la separación de poderes también circunscribe la facultad inquisicional del Congreso. La Suprema Corte ha declarado que el Congreso “carece de atribuciones para revelar por el gusto de la revelación misma”⁴⁰⁴. Puede forzar a responder únicamente si la información que demanda es indispensable para llevar adelante sus tareas legítimas.

Como a los testigos que comparecen ante el Congreso no se los enjuicia formalmente, las comisiones no tienen por qué concederles los derechos de que gozarían ante un tribunal, si bien tienen que obrar de acuerdo con las reglas de procedimiento que hayan elegido⁴⁰⁵. Por su parte, de conformidad con la Enmienda Quinta, los testigos pueden negarse a contestar preguntas que los expondrían a los riesgos de un proceso criminal.

404 Caso Watkins v. United States, 354 US 178, 1957.

405 Caso Yellin v. United States 374 U.S. 209, 1963.

CAPITULO 4: EL SENADO EN ESPAÑA

I.INTRODUCCION. II. HISTORIA. III. EL SISTEMA BICAMERAL. IV. EL SENADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. IV. 1- Los senadores provinciales. IV.2- Los senadores autonómicos. IV. 3- Funciones actuales del senado. V. VALORACIÓN INSTITUCIONAL DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL. V.1- La representación territorial: su funcionamiento. V. 2- El sistema electoral: su funcionamiento. V.3- Las elecciones autonómicas y las elecciones al senado. VI- LA NECESIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. VII- REFORMAS E INTENTOS DE REFORMA. VII .1- LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO. VII . 2- Comisión general de las comunidades autónomas. VII . 3- Reformas reglamentarias. VII. 4- Reformas estatutarias de 2006 y 2007. VII. 5- Los intentos de reforma constitucional: el informe del consejo de estado. VII. 6- ¿Qué probabilidades hay de reformarlo? VIII- EL POSIBLE SENADO REFORMADO: PROPUESTAS DOCTRINALES Y DEL CONSEJO DE ESTADO. VIII. 1- Diversas alternativas para la composición del senado. VIII.2- Las funciones del senado. VIII. 3- El problema de la cooperación y su resolución. VIII. 4- La participación en la unión europea. IX- PROPUESTAS PARA UN POSIBLE SENADO FEDERAL.

I.INTRODUCCION

El estudio del Senado español merece ser tratado en capitulo aparte por la complejidad que presentó desde que entró en vigencia la Constitución de 1978, que definió a España como Estado de las Autonomías. El modelo de descentralización fue desarrollándose siempre en la misma dirección: aumentar el poder de las Comunidades Autónomas, pero el Senado, que fue definido como Cámara de representación territorial nunca cumplió realmente esa función.

En la practica, el Senado funciono como órgano de representación del pueblo español, al igual que el Congreso, pero en una posición secundaria. El diseño constitucional responde a lo que la mayoría constituyente quiso hacer del Senado: una Cámara de segunda lectura, más débil que el Congreso, de representación territorial en el sentido impropio en que lo era el Senado de la LRP.

Lo cierto es que la actual configuración constitucional del Senado hace de éste un órgano no susceptible de ser Cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Pero tampoco es Cámara de representación de las entidades territoriales llamadas provincias y, mucho menos, de los municipios, como se pone de relieve en su composición y en sus funciones.

El defecto de la Constitución es un defecto sobrevenido. Con el tiempo, se ha desarrollado un robusto Estado descentralizado políticamente que la Constitución no imponía, sino que habilitaba. Y, desde hace tiempo, buena parte de la doctrina y de la clase política convienen en que hace falta un órgano que integre a las Comunidades Autónomas en el Estado y facilite la cohesión territorial. Lo que se busca es un nuevo Senado, distinto del configurado originariamente en la Constitución.

II -HISTORIA

Para seguir el proceso de construcción del sistema parlamentario en España se debe tener en cuenta que el absolutismo y el autoritarismo son notas constantes en su historia.

El Estado liberal español de los siglos XIX y XX tiene los rasgos impuestos por partidos conservadores que representan los intereses del sector social y económicamente privilegiado como puede verse en dos textos constitucionales parecidos : las constituciones de 1845 y de 1876 .

La aparición del Ejército como medio para asegurar la primacía del orden conservador motivó el fracaso de los inicios de procesos liberales o democráticos.

Las instituciones que aseguren una estructura centralizadora del Estado son funcionales al orden conservador, en cambio las alternativas descentralizadoras favorecen el proceso liberal.

Desde el siglo XIII en la España cristiana del Medievo se llamaron Cortes las Asambleas políticas formadas por los distintos representantes de los diversos estamentos sociales, bajo la presidencia y autoridad del Rey. Estos estamentos eran al comienzo, la nobleza y la jerarquía eclesiástica, más tarde se incorporó también la burguesía. Así en los años 1164 y 1186 se constituyeron en Zaragoza las Cortes, mientras reinaba Alfonso II, y en 1188, durante el reinado de Alfonso IX, lo hicieron en León.

Al igual que lo ocurrido en Inglaterra, estos Parlamentos eran convocados por el Rey con el objeto de tener el consentimiento de los mismos para establecer impuestos.

“Sin embargo, tal origen medieval de nuestras Cortes no debe confundir sobre la relevancia de que han disfrutado realmente en nuestro Derecho histórico”⁴⁰⁶. Así, en la época de los Austrias, las Cortes debieron resignar su papel en beneficio del de los reyes; y luego, durante la época de los Borbones se dejaron prácticamente de convocar, ya que la llegada de las monarquías absolutas implicó en la Europa continental, a diferencia de en Inglaterra, la desaparición de estas Asambleas, porque el Rey disponía de los recursos propios suficientes para no requerir su ayuda.

Posteriormente, el Estado que surge tras la Revolución francesa conoce un renacimiento de los Parlamentos aunque con postulados totalmente distintos. Esto supuso el inicio del Parlamento moderno. Así, durante el siglo XIX, el papel del Parlamento en España cambiará de acuerdo a la naturaleza de las Constituciones. Las más liberales, como la Constitución de 1812, otorgarán a las Cortes mayor relevancia que las Constituciones más tradicionales, caso del Estatuto Real de 1834.

Pero, como bien señala Tomás Villarroya, “la inestabilidad constitucional ha producido una consecuencia negativa que debe señalarse: entre nosotros no ha existido una auténtica devoción y afección a la Constitución... Los textos fundamentales no han logrado nunca, entre nosotros, la veneración conseguida por la Constitución inglesa, que hunde sus raíces en la historia; no han logrado nunca el sentimiento de adhesión y afecto conseguido por la Constitución americana que ha sido factor de integración en la vida política de los Estados Unidos. La Constitución, entre nosotros, generalmente no ha sido vínculo de unión, sino factor de discordia política”.⁴⁰⁷

406 DE ESTEBAN, Jorge- GONZALEZ TREVIJANO, Pedro. *Curso de Derecho Constitucional español*, Madrid, Agisa, 1994, p.392.

407 VILLARROYA, Joaquín: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 10.

Es una opinión ampliamente extendida entre los estudiosos de la historia constitucional española⁴⁰⁸ que la falta de consenso en torno a las cuestiones más decisivas a resolver en cada momento había socavado la legitimidad -o, cuanto menos,- había dificultado la aceptación unánime de prácticamente todos los experimentos constitucionales. El debate en torno a cuestiones tan fundamentales como la titularidad de la soberanía, las relaciones entre la Corona y las Cortes o el alcance de los derechos y las libertades en los primeros años de la vida constitucional, el modelo de organización territorial del país y hasta la forma de Estado en tiempos relativamente más recientes - en prácticamente todos los procesos constituyentes de los dos últimos siglos -, se saldaron las más de las veces con la imposición del criterio de unos frente a las aspiraciones de otros, y con la consiguiente generación de una espiral de revanchismo que está en la raíz de la tradicional inestabilidad constitucional. La “Ley del Péndulo”⁴⁰⁹ con la que se ha tratado de explicar la historia constitucional lo grafica claramente: a un exceso conservador sucede un exceso progresista, y a una reacción una revolución, mientras los problemas del país permanecen a menudo aparcados a la espera de que los ánimos se templen y las disputas partidistas dejen paso al buen gobierno.

El constitucionalismo español entra en vigencia en 1812 con reformas que pretendían terminar con los privilegios territoriales del Antiguo Régimen introduciendo la igualdad de todas las personas ante la ley. Estableció unas Cortes unicamerales, directamente tributarias del modelo monocameral de la Revolución francesa, plasmado en la Constitución de 1791. La idea que sustenta el monocameralismo de Cádiz es, pues, ésta: si la soberanía es única e indivisible y reside en la Nación, el órgano de representación debe ser único. Idea de unidad que, formalmente, mantuvo la Comisión redactora del Proyecto constitucional, aduciendo que “las Cámaras, o cualquiera otra separación de los diputados en estamentos, provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos, excitaría celos y rivalidades”⁴¹⁰.

Los principales redactores de la Constitución gaditana rechazaron el modelo bicameral británico, por conservador y, por supuesto, nunca se plantearon seguir el modelo bicameral americano. Las Constituciones conservadoras respondían más fielmente al modelo británico. La Constitución de Cádiz tuvo una vigencia limitada, pues, como lo señala Villarroyo “la atención pública se hallaba absorbida por la guerra”⁴¹¹.

408 VILLARROYA, Joaquín, *Breve...*, ob. Cit., p. 9; FRAILE CLIVILLES, Manuel: *Introducción al Derecho Constitucional español*, Rivadeneyra, Madrid, 1975, pág. 201; DE ESTEBAN, Jorge: *Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1976*, Universidad Complutense, Madrid, 1976, pág. 25.

409 FERRANDO BADÍA, Juan: *La Primera República Española*, Edicusa, Madrid, 1973, págs. 19 y 20.

410 TOMADO DE SEVILLA ANDRÉS, Diego: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Editora Nacional, Madrid, 1969.

411 VILLARROYA, Joaquín, *Breve...*, Ob.cit., pag 27.

El eminente constitucionalista Pablo Lucas Verdú coloca a la Constitución de 1812 en su “museo de antigüedades y curiosidades constitucionales” y señala el valor casi mitológico que tiene en la historia constitucional española y su influencia en otros países europeos y en toda Iberoamérica.

La Constitución de 1812, pese a su escasa vigencia, fue un hito en la historia del constitucionalismo español y europeo: proclamó solemnemente la soberanía nacional como único poder constituyente y relegó a la Monarquía al papel de poder ejecutivo constituido, sometido a la Constitución y a las leyes. “La Constitución de 1978 es heredera de lo que nace en 1812: la historia del constitucionalismo español, y lo es no solo en términos de pura cronología, sino también espiritualmente, ya que la Carta de 1978 puede contemplarse como culminación de los esfuerzos que la de 1812 comenzó”⁴¹², afirma Canosa Usera.

Desde 1834, fecha en que se introdujo el llamado Estamento de los próceres en el Estatuto real, hasta 1923, fecha en la que se suspende la vigencia de la Constitución de 1876, tras el golpe de estado de Primo de Rivera, las Cortes fueron bicamerales. La segunda Cámara –la Cámara Alta– pasó a llamarse Senado a partir de 1837. El modelo de inspiración fue el británico, aunque en pureza, la composición y funciones del Senado variaron según que las Constituciones fueran conservadoras (1834, 1845 y 1876) o progresistas (1837 y 1869). La composición del Senado fue de procedencia real y hereditarios (1834); o de procedencia real, hereditarios y de elección popular (1876). Por el contrario, la composición del Senado en las Constituciones progresistas se alejaba de aquel modelo: estaba formado por senadores de elección popular indirecta (1869) o por senadores escogidos por el Rey entre una terna presentada por los electores (1837)⁴¹³. Predomina, no obstante, el elemento aristocrático-monárquico sobre el electivo en la composición del Senado del constitucionalismo histórico. En todos los casos, el Senado decimonónico era colegislador, en igualdad de posición con el Congreso, en línea con el modelo británico originario⁴¹⁴.

En ningún momento de la historia constitucional española llegó a cuajar el modelo americano.

412 CANOSA USERA, Raúl. “La monarquía en las constituciones de 1812 y 1978”, en Actualidad Jurídica Uría Menéndez / 31-2012, p. 7. ver <http://www.latindex.ppl.unam.mx/index.php/browse/index/1?sortOrderId=1&recordsPage>.

413 VERA SANTOS, J.M., “Senado territorial y presencia de notables”, en Benigno Pendás García, José Manuel Vera Santos, Pedro José González-Trevijano Sánchez, Piedad García-Escudero Márquez en *La composición del Senado*, Madrid, 1998, ps. 107-118.

414 AHUMADA RUIZ, Marian, “La Cámara de los Lores”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, 2008, pp. 215 y ss.

Hubo un intento de instaurar un Senado territorial en el proyecto de Constitución federal de 1873, en consonancia con el Estado federal que establecía. Ese Senado proyectado estaba formado por representantes designados por los Parlamentos de los estados federados con arreglo a un criterio estrictamente igualitario, a razón de cuatro por estado. No obstante⁴¹⁵, más que un órgano de participación de los estados en la legislación federal, se concibió como una especie de Tribunal Constitucional, encargado de revisar las leyes del Congreso. Como es sabido, el proyecto de 1873 no llegó siquiera a discutirse en las Cortes.

Momento propicio para que hubiera cuajado el modelo americano fue el de la constituyente de 1931. Sin embargo, a pesar de prever una descentralización territorial (un Estado integral compatible con la configuración de regiones autónomas), la Constitución de la II República volvió a los orígenes y estableció unas Cortes unicamerales. En el proceso constituyente se discutió la opción del bicameralismo, pero en ningún caso se puso sobre el tapete la opción de un Senado plenamente territorial. Los defensores del bicameralismo pensaban más bien en una segunda Cámara de corte corporativo, de representación de intereses, entre ellos –pero solo entre ellos– los territoriales.

El modelo bicameral de inspiración ha sido el británico, y no el americano, cosa lógica si se piensa que España ha sido constitucionalmente un Estado unitario centralizado, salvo la corta experiencia de la II República, en la que, paradójicamente, se implantaron unas Cortes unicamerales. El Senado ha sido tradicionalmente una Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo, pero en paridad con el Congreso: en el procedimiento legislativo, el bicameralismo ha sido un bicameralismo perfecto.

Durante el siglo XX, salvo la II República Española del año 1931, las Cortes se limitaron, durante el régimen de Franco, a refrendar actos y disposiciones del Jefe de Estado. En efecto, las Cortes establecidas por la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas del año 1942, dispusieron una Cámara única de corte corporativo medieval.

La reciente historia ha registrado el proceso de institucionalización que se produjo en España, luego de la desaparición de Franco. Con la Constitución sancionada en 1978, se restableció la vigencia del sistema democrático que se había interrumpido por más de cuarenta años.

415 ALBERTÍ ROVIRA, E., “Senado y representación territorial: una representación compuesta en el Estado compuesto, p. 5, en www.oviedo.es/constitucional.

No cabe duda que la tradición bicameral ⁴¹⁶ tuvo que hacer sentir su peso en el proceso que condujo a la aprobación de la Constitución de 1978. Sin embargo, el peso decisivo lo tuvo el antecedente inmediato: la Ley para la Reforma Política (LRP), refrendada por los españoles el 15 de diciembre de 1976 y en vigor desde el 4 de enero de 1977. Esta Ley, formalmente una Ley Fundamental del franquismo (la octava), preveía la convocatoria de unas elecciones que, celebradas bajo la normativa electoral establecida por el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, condujeron a la constitución de unas Cortes bicamerales que alumbraron el texto constitucional vigente. Siguiendo la tradición, la LRP establecía en su Artículo Segundo unas Cortes bicamerales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. De los senadores se decía que “serán elegidos en representación de las entidades territoriales” (art. 2º-2,2). A estos senadores electos se añadían los senadores de designación real: “El Rey podrá designar para cada legislatura senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos” .

Las entidades territoriales presuntamente representadas por los senadores elegidos eran las provincias(art. 2º-3), en cada una de ellas se elegirían cuatro senadores , uno por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla, lo que daba un total de 207 senadores (Disposición Transitoria Primera). El sistema de elección se inspiraría en criterios de escrutinio mayoritario (Disposición Transitoria Segunda). En puridad, el Senado previsto en la LRP no era un Senado de representación territorial.

Al igual que en el Congreso (Disposición Transitoria Segunda), la provincia era solo la circunscripción electoral, esto es, el ámbito espacial de elección: los senadores, al igual que los diputados, serían elegidos en las provincias, no por las provincias. La diferencia estribaba en el número de electos por provincia y en el sistema electoral: cuatro por provincia y sistema mayoritario en el Senado; un mínimo inicial y el resto en proporción a la población y sistema proporcional (con previsión de barrera electoral¹⁴) en el Congreso. La igual representación en cada provincia en el Senado, frente a la representación proporcional a la población (a partir de un mínimo inicial) en el Congreso, perseguía convertir al Senado en la Cámara de la España rural, la menos poblada, frente al

416 JANINI, T., “El sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos: la garantía de un ámbito propio de decisión de los niveles territoriales”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma, Temas del Senado*, Madrid, 2008, págs.. 435 y ss. En la misma obra, véase también DE CARRERAS SERRA, F., “El Senado: control política y eficacia funcional”, pp. 77 y ss.

Congreso, la Cámara de la España urbana, la más poblada. El Senado de la LRP fue concebido como una Cámara de “compensación territorial” y solo en este sentido impropio podría hablarse de Cámara de representación de las entidades territoriales llamadas provincias.

Por lo demás, en lo que respecta a las competencias, el Senado, si bien carecía de la iniciativa de reforma constitucional, gozaba de una posición de paridad con el Congreso en la aprobación de la misma: el Senado deliberaría sobre el texto aprobado en el Congreso y podría introducir modificaciones. Las diferencias entre ambas Cámaras las dilucidaría una Comisión Mixta, compuesta por los Presidentes de las Cortes, Congreso y Senado y por cuatro diputados y senadores; en caso de que la Comisión no llegara a un acuerdo, o de que este acuerdo no fuera aprobado por ambas Cámaras, la decisión final se adoptaría por mayoría absoluta de las Cortes, reunidas en sesión conjunta (art. 3º).

El Senado de la LRP se parecía mucho al que alumbró la Constitución de 1978.

En las primeras elecciones democráticas el Rey mantuvo el privilegio de nombrar a algunos de los senadores⁴¹⁷. En cambio, tras las Cortes constituyentes, la función de Cámara de representación territorial es la que ha prevalecido en la letra del texto constitucional⁴¹⁸. En la medida en que se optó por un Estado descentralizado, el Senado debería representar los intereses de las comunidades autónomas.⁴¹⁹

Las Cortes Generales tienen en la Constitución de 1978 una significación desconocida hasta entonces por el constitucionalismo español. “En líneas generales, hay que partir de la existencia de una auténtica ruptura en relación con las Cortes liberales, fundamentalmente debido a la presencia del principio democrático, que incide fundamentalmente en su composición; al papel desempeñado por los partidos políticos, que impregnan, transformándola, toda la actividad parlamentaria, y a la necesidad de actuar con eficacia, que supone un aumento considerable de la posición constitucional del Ejecutivo en relación con la actividad parlamentaria”⁴²⁰. Podemos afirmar que la regulación de

417 En total fueron 40 los senadores que fueron elegidos por designación real de un total de 244.

418 Así aparece definida en el artículo 69.1 de la Constitución Española.

419 ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “Senado y representación territorial”, en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional* (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo), 1ª edición, Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2005, pp. 841 y ss.

420 ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Madrid, Tecnos, 2008, p. 44.

las Cortes en la Constitución responde no responde a postulados del derecho histórico, sino a la nueva realidad del Derecho Constitucional, surgida a partir de la Segunda Guerra Mundial.

El título III las llama Cortes Generales, denominación que se usó con anterioridad solamente en las convocatorias de las Cortes de Cádiz en el año 1810 y en el preámbulo de la Constitución de 1812. Las otras constituciones usaron siempre la denominación de Cortes.

III. EL SISTEMA BICAMERAL

La historia del constitucionalismo español muestra en sus distintos ordenamientos la presencia de parlamentos unicamerales y bicamerales, habiendo sido la regla general el Parlamento bicameral, como lo expresamos anteriormente. Las excepciones fueron las constituciones de Cádiz y la de la Segunda República. Durante el franquismo, si es que se puede hablar de Parlamento, se adoptó el sistema unicameral.

El artículo 66.1 de la Constitución española ha establecido un sistema bicameral, al decir que las Cortes Generales, que representan al pueblo español, están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado. Si bien en el derecho constitucional de la posguerra, señala Fernández Segado⁴²¹, era un tema candente la opción por un sistema unicameral o bicameral, al momento de la sanción de la Constitución de España, se convirtió en un problema marginal frente a otras opciones en lo que a poder político y su distribución constitucional se refieren. Prueba de lo dicho es que durante el proceso constituyente no se manifestó una polémica entre los sostenedores de uno u otro sistema.

El reflejo de lo sostenido es que la decisión por un sistema bicameral fue una constante durante todas las etapas del proceso de elaboración de la Constitución. Desde el comienzo, los constituyentes se inclinaron por mayoría en su favor, aunque por muy diferentes motivos. El problema radicó no tanto en su conveniencia, sino sobre cómo se estructuraría la Segunda Cámara.

El primer antecedente de la Constitución, la ley para la Reforma Política de 1977 estableció el sistema bicameral por razones de conveniencia. También sirvieron como fundamento las posturas en común sobre el tema, sostenidas por las fuerzas políticas mayoritarias, cada una de ellas por razones

421 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “La Configuración del Poder Parlamentario”, en RUBIO LLORENTE, Francisco, PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás. LINDE PANIAGUA, Enrique y otros. *Comentarios a la Constitución Española de 1978, T. VI.*, Madrid: Edersa, 1998, p.72.

distintas. Los partidos nacionalistas y las fuerzas de izquierda querían que el Senado fuera la Cámara de representación territorial de las futuras Comunidades Autónomas, en tanto que los partidos de centro-derecha abogaban por un Senado que sirviera de contrapeso a los peligros y excesos de la Cámara Baja, que pudiera ser innovadora y progresista.

El artículo 66.1 de la Constitución atribuye la representación del pueblo español, en igualdad de condiciones, al congreso de los Diputados y al Senado; sin embargo, el bicameralismo impuesto es imperfecto, habiéndoselo denominado asimétrico y desigual. Es asimétrico porque tienen funciones distintas; y es desigual porque hay un predominio importante del Congreso sobre el Senado.

El sistema bicameral es compensado, ya que en las grandes decisiones referentes a la Corona, tanto el Senado como la Cámara Baja participan activa e igualitariamente en opinión de algunos autores⁴²².

La estructura bicameral dada por la Constitución es la que más frecuentemente se encuentra en la historia constitucional española, pero no coincidente con las razones esgrimidas en otras épocas. La representación de la Cámara Alta del siglo XIX, en la que estaban representados los estratos superiores de la sociedad, no es compatible con los postulados de la democracia contemporánea. Por el contrario, el actual Senado representa a todos los sectores de la sociedad. En esta situación, sostiene Rubio Llorente⁴²³, continuar con el bicameralismo tiene sus razones, pero carece de una “fundamentación clara de teoría política, y esta carencia se proyecta ahora sobre la imagen del Senado, a lo que no es exagerado calificar, como una Cámara a la búsqueda de su propia función”.

IV. EL SENADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Aja dice que “el origen de las contradicciones del Senado”⁴²⁴ surge de dos posiciones opuestas. La primera, de la Ponencia y la Comisión dio lugar a un Senado con sus características actuales. La segunda, surgida del Pleno del Senado constituyente, introdujo los senadores de las

422 PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás. “De las Cortes Generales” en RUBIO LLORENTE, Francisco. PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás y otros. *Comentarios...*, ob. cit., p.72.

423 RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del Poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 166.

424 AJA, Eliseo. “La consolidación del estado autonómico”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. 15, 2004.

C.C.A.A. La primera quería un Senado débil, con representación provincial; la segunda prefería un Senado fuerte que representara a las comunidades autónomas.

Tres fueron las alternativas propuestas por la Ponencia. Primera: un modelo federal con miembros nombrados por las comunidades autónomas. Segunda: remitir su regulación a una futura ley orgánica. Tercera: un Senado de elección directa a nivel provincial con una fórmula mayoritaria.

Estas dudas se debían a que, al momento de sancionarse la Constitución, no se sabía cuál sería el alcance y desenvolvimiento del Estado autonómico. El resultado de estas alternativas fue un Senado que terminó siendo el consenso para formar las Cortes⁴²⁵.

Las exigencias y las notas que definen un sistema bicameral, es que las dos Cámaras deben tener una base distinta de representación y una especial forma de encarar las funciones parlamentarias por cada una de ellas. El artículo 69 de la Constitución española otorgó sólo parcialmente al Senado una base representativa distinta de la dada al Congreso de los Diputados.

Los motivos o razones de la existencia del Senado en el ordenamiento constitucional son ayudar a que el Parlamento sea una “plataforma de entendimiento y de compromiso”⁴²⁶, sin olvidar que los Estados con una estructura territorial intermedia entre el Estado unitario y el federal han inspirado la formación de la segunda Cámara en criterios de representación territorial.

España, al haber establecido en el Título VIII de la Constitución un Estado regional, intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal, configuró aparentemente, en una primera lectura pareciera que así lo es, al Senado como la Cámara de representación territorial. El artículo 69.1 dice: “El Senado es la Cámara de representación territorial”.

Esta estructuración como Cámara de representación territorial es aparente, ya que al continuar con la lectura del artículo 69, llegamos a la conclusión, que la actual configuración del Senado es cualquiera cosa menos una verdadera Cámara de representación territorial⁴²⁷.

El artículo 69 y los incisos 2, 3, 4 y 5 establecen:

425 El Dictamen de la Comisión Mixta sobre el Proyecto de Constitución fue sometido a votación nominal y pública de cada Cámara en sendas sesiones plenarias celebradas el 31 de octubre de 1978, resultando aprobado por ambas. Los Presidentes de ambas Cámaras comunicaron al Presidente de las Cortes los resultados de la votación y éste declaró formalmente aprobado el Dictamen de la Comisión Mixta (Boletín Oficial de las Cortes núm.177, de 6 de noviembre de 1978).

426 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El Bicameralismo y la naturaleza del Senado” en *Revista española de Derecho Constitucional*, N. 6, 1982, p. 75.

427 DE ESTEBAN, Jorge. GONZALEZ TREVIJANO, Pedro. *Curso de...*, ob. cit., p.401

2. *“En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.*

3. *En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores- Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza- Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.*

4. *Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.*

5. *Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación territorial”.*

De acuerdo al texto constitucional hay dos clases de senadores: los provinciales, cuatro por cada provincia, y los autonómicos, designados por las Comunidades Autónomas, a razón de uno por cada comunidad y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio.

El bloque más importante está constituido por los senadores provinciales, siendo ellos 208,⁴²⁸ lo que equivale aproximadamente a las cuatro quintas partes de la composición total del Senado. La elección de los mismos la realiza el cuerpo electoral nacional, donde las provincias, territorios insulares y poblaciones funcionan como circunscripciones electorales. La coincidencia y el parecido de las circunscripciones electorales con las del Congreso de los Diputados, impiden decir que la Cámara de Senadores es de una auténtica representación territorial con perfiles distintos a los del Congreso de los Diputados.

IV. 1- Los senadores provinciales

De acuerdo al artículo 69.2 la circunscripción electoral es la provincia, debiéndose descartar la elección por distritos uninominales, haciendo la salvedad de lo que disponen los incisos 3 y 4 del citado artículo- que establecen excepcionalmente una fórmula diversa a la de la regla general- al decir que en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, constituirá una circunscripción a efectos de la elección de senadores.

428 Sobre 266 senadores actuales.

La desproporcionalidad que existe al adoptar la provincia como circunscripción electoral, se advierte en virtud de la población que representa cada senador, lo cual lógicamente favorece a las provincias menos pobladas. No se ha establecido constitucionalmente el sistema electoral a través del cual serán elegidos estos senadores. Se remite el inciso 2º del artículo 69 a lo que disponga una ley orgánica.

En opinión de Fernández Segado, hubiera sido preferible que el texto constitucional disponga que tal elección se lleve a cabo “en los términos que señale la Ley Electoral”⁴²⁹. Al haberse constitucionalizado por el artículo 69.2 el sistema ya adoptado por la ley para la Reforma Política, la normativa electoral que se establezca seguirá la del procedimiento del Decreto-ley sobre normas electorales de marzo de 1977, que dispone un sistema de elección mayoritario con representación de minorías, por lo que los votantes sólo lo hacen sobre tres candidatos de los cuatro que deben cubrirse por cada provincia.

Siguiendo el Decreto-ley 20/1977, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General del 19 de junio de 1985 ha dado desarrollo concreto al artículo 69.2, al establecer un criterio mayoritario para la elección de los senadores provinciales. Este criterio ha sido combinado con un voto limitado, por lo que el elector no tiene tantos sufragios como escaños corresponden a la circunscripción, con lo cual, como lo dijimos arriba, se permite una representación de la minoría política.

Se ha optado por este sistema mayoritario para dar un elemento de diferenciación respecto al utilizado para la elección de los miembros del Congreso. Se trata solamente, dice Fernández Segado⁴³⁰, de un elemento formal, y nada más, de distinción en la manera de integrar cada una de las Cámaras, porque es innegable que a los efectos prácticos la fórmula D’Hont opera prácticamente igual a la de la fórmula mayoritaria.

IV.2- Los senadores autonómicos

Los senadores autonómicos, cuyo reconocimiento está en el artículo 69.5 de la Constitución, deberán ser designados por la Asamblea Legislativa o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad, asegurando, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

429 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El Bicameralismo...”, ob. cit., p. 83.

430 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El Senado” en RUBIO LLORENTE, PEREZ SERRANO JAUREGUI Y OTROS. *Comentarios...*, ob. cit., p. 219.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 40/1981 ha definido la naturaleza y el alcance de la elección de estos senadores, diciendo que se trata de una elección de segundo grado, lo que significa, que es un procedimiento de designación, donde se reconoce a cada Comunidad Autónoma un gran margen de discrecionalidad, dentro del respeto a los principios generales en materia de inelegibilidad e incompatibilidad que establece el artículo 70 de la Constitución. La designación de estos senadores implica una vinculación especial con los territorios de las Comunidades Autónomas, lo que no supone que sea un reconocimiento a alguna modalidad de mandato imperativo, porque éste fue prohibido en el artículo 67.2 de la Constitución.

Todas las Comunidades Autónomas designan a sus senadores por medio de su Asamblea Legislativa.

Respecto a la proporcionalidad indicada por el artículo 69.5, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 40/1981, ha interpretado que la representación exigida se refiere a la propia composición de la Cámara electoral, buscando dar a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos que sean proporcionales a su fuerza numérica, no siendo por lo tanto siempre una proporcionalidad matemática, ya que puede haber un margen de discrecionalidad que la haga flexible, en la medida que no altere su esencia.

Otro tema que se relaciona con los senadores autonómicos y su designación, es lo referido a la posible acumulación de actas, en el caso de que una misma persona pertenezca a la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma y a la Cámara Alta de las Cortes Generales conjuntamente. El planteo surge frente a lo dispuesto por el artículo 67.1 de la Constitución que establece: “Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de diputado al Congreso”. Por una interpretación al contrario del artículo mencionado, se permite la compatibilidad entre las actas de una Asamblea legislativa de una comunidad y el acta de senador. Esta interpretación no solo es posible, sino muy frecuente en la práctica, en los senadores designados por los parlamentos regionales, no en los elegidos.

El Tribunal Constitucional en su sentencia del 18 de diciembre de 1981 llega a la conclusión de que en la línea del artículo 69.5 y de su referencia a los Estatutos, con respecto a la designación de los senadores de las Comunidades Autónomas, debe “entenderse que el principio de representación territorial con que la Constitución caracteriza en términos generales al Senado, lleva implícita una atribución a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para vincular el mandato de los senadores designados por ellas a la legislatura de la propia Asamblea designante”. Con ello, el

Tribunal, implícitamente está admitiendo la posibilidad de la acumulación de actas de diputados de Asambleas legislativas de las Comunidades y de senadores autonómicos de las mismas.

Examinando los estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas, comprobamos que, en el caso de Cataluña, es exigencia en el artículo 34.1, que los senadores designados por el Parlamento de Cataluña sean diputados del mismo. En igual sentido, el estatuto de Andalucía en el artículo 30.12, dispone que el mandato de los senadores de la Comunidad andaluza estará vinculado a su condición de diputados del parlamento andaluz. El Estatuto de Galicia, en cambio, no exige explícitamente que sus senadores comunitarios tengan la calidad previa de miembros de su Parlamento.

El último tema a plantear es el referido a la duración del mandato de los senadores autonómicos, ya que respecto a los senadores provinciales, en virtud del artículo 69.6, que establece que el “mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección, o al día de la disolución de la Cámara”, no se presentan problemas de interpretación. De ahí la pregunta sobre la posibilidad de que los mandatos de los senadores autonómicos -en virtud de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos-, puedan vincularse a la duración de la Asamblea de cada Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional en su sentencia del 18 de diciembre de 1981 permite a los Estatutos dicha vinculación, porque se trata de senadores “designados”, agregando “debe entenderse que el principio de representación territorial con que la Constitución caracteriza en términos generales al Senado lleva implícita tal atribución”.

Se ha dejado, entonces, sentada la constitucionalidad de las dos opciones posibles de vinculación del mandato senatorial -con la de la legislatura de la Asamblea legislativa o con la legislatura del Senado.

IV. 3- Funciones actuales del Senado

Una de las críticas que más se ha hecho al Senado es ser una Cámara fácilmente prescindible, puesto que sus funciones están supeditadas a las de Congreso y Gobierno.

En esta legislatura, España cuenta con 266 senadores. En el resto de Europa, las cifras difieren. Mientras la Cámara Alta alemana tiene tan solo 69 miembros, la francesa se compone de 348

senadores, y la italiana de 315, si bien es cierto que sus funciones son diferentes a las de los senadores españoles.

En cualquier caso, como ha advertido su propio presidente, Pío García-Escudero, hay debate para rato y la nueva reforma de la institución que se ha planteado seguirá un proceso “muy complicado, largo y complejo”⁴³¹.

El Senado es la Cámara de representación territorial, de acuerdo con el artículo 69.1 de la Constitución. Según lo dispuesto en el artículo 66 de la misma, tiene las siguientes funciones:

1. De integración territorial: se encarga de la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial -el fondo solidario para equilibrar las cuentas de las comunidades- y es quien aprecia la necesidad de dictar leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas -el artículo 150.3 de la Constitución habla, efectivamente, de apreciación-. Pero en caso de desacuerdo, es el Congreso el que tiene la última palabra.

El único punto en el que el Congreso no puede intervenir es en la adopción de medidas para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales, o prevenir su actuación cuando atente gravemente contra el interés general de España. Esto quiere decir que si una comunidad autónoma no cumple una obligación que le venga impuesta por la Constitución u otras leyes o actúe contra el interés general del país, el Gobierno puede solicitar al Senado una autorización para imponer las medidas necesarias para forzar a dicha comunidad. Pero en la práctica, nunca se le ha dado uso.

2. Función legislativa: comparte la iniciativa legislativa con la Cámara Baja y el Gobierno. Sin embargo, en España existe un bicameralismo imperfecto con predominio del Congreso de los Diputados. Ello quiere decir que en lo que a función legislativa se refiere, manda la Cámara Baja.

Así, el Senado no sólo debe deliberar sobre textos ya aprobados por el Congreso, sino que tiene tan sólo dos meses para hacerlo -o veinte días si se declara la urgencia-. Pasado ese tiempo, si no se ha pronunciado, se entiende aprobada. Además, el Senado puede imponer su veto (por mayoría absoluta) o introducir enmiendas (por mayoría simple) a los textos legislativos, pero el Congreso puede anular dichas enmiendas valiéndose solo de una mayoría simple.

3. Función Política: es función del Senado controlar al Gobierno: obtener información de él, someter a debate su actuación o instarle a orientar su política en una u otra dirección. Pero en

431 Disponible en www.abc.es /20120529 (29-05-2012).

cualquier caso, su función de control político está subordinada al Congreso de los Diputados, único ante el que el gobierno responde de su gestión.

4. De control de la Política Exterior: tiene la facultad de autorizar o denegar la ratificación de tratados internacionales. Es en el control de la política exterior en el único punto en que los poderes del Senado pueden considerarse prácticamente equiparados a los del Congreso, pues para que un tratado salga adelante, tiene que ser autorizado por las dos cámaras.

Dada la facilidad que tiene el Congreso de los diputados para superar las discrepancias que presente el Senado, las funciones que le otorga la constitución se volvieron prácticamente inexistentes. Desde la fase inicial del procedimiento legislativo es apreciable ya el papel secundario del Senado por dos razones:

1. En primer lugar en cuanto a la iniciativa legislativa ejercida por sujetos distintos al propio Parlamento. En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto los proyectos de ley del Gobierno como las proposiciones de ley aprobadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas se remiten al Congreso de los Diputados (arts. 87.2 y 88), y lo mismo sucede con las proposiciones resultantes de la iniciativa legislativa popular según el art. 4 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Así, pues, con carácter general, el procedimiento legislativo comienza en el Congreso de los Diputados⁴³². La única excepción es la de la Ley de los Fondos de Compensación Interterritorial en la que el procedimiento se inicia en el Senado (arts. 74.2 y 158.2 de la CE), ya que los otros dos supuestos contemplados en el art. 74.2, autorización de las Cortes en materia de tratados y autorización de las Cortes para la celebración de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, no constituyen estrictamente procedimientos legislativos.

2. Respecto a la iniciativa legislativa procedente del Senado, naturalmente habría que comenzar recordando la menor relevancia que en general tiene la iniciativa parlamentaria respecto a la gubernamental. Pero además puede afirmarse que el Senado carece de iniciativa legislativa autónoma, porque las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado han de remitirse al Congreso para su tramitación en éste como tal proposición (art. 89.2 de la CE)⁴³³. Es decir, corresponde al Congreso decidir el acceso de la iniciativa senatorial a la fase constitutiva o decisoria

⁴³² GARCÍA MARTÍNEZ, M. Asunción. *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 221.

⁴³³ GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Madrid, Civitas Edición, 2001, p. 1284.

del procedimiento legislativo, con lo que no se altera, en virtud de este reenvío, el orden general de actuación de las Cámaras en el debate de los textos legislativos⁴³⁴.

Hay que agregar también la subordinación que el Senado tiene frente al Congreso cuando se ven los rasgos previstos para legislar. La Constitución establece para el Senado, un plazo de dos meses, o quince días si el proyecto es declarado urgente; en cambio, a diputados la Constitución no le impone un límite y puede alargar mediante prórrogas los plazos del reglamento parlamentario. Este plazo se entiende referido al período ordinario de sesiones, y en el caso de que concluyese fuera de este período, se computarán los días necesarios del siguiente hasta completar el plazo de dos meses (arts. 90.2 CE y 106 Reglamento del Senado). El plazo de dos meses se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE).

En el plazo señalado, las posibilidades de actuación del Senado son, pues, tres:

- Aprobar el texto remitido por el Congreso de los Diputados en los mismos términos en que fue aprobado por éste. En tal caso, el texto se remite al Rey para su sanción y promulgación y posterior publicación (arts. 90.2, a contrario, y 91 de la CE).

- Introducir, mediante mensaje motivado, enmiendas al texto aprobado por el Congreso.

- Introducir, mediante mensaje motivado, su veto, que ha de ser aprobado por mayoría absoluta (art. 90.2 de la CE).

Para completar este análisis sobre la posición de inferioridad del Senado frente a Diputados, debemos decir que para la resolución de las discrepancias entre las Cámaras, el art. 90 dispone que en el caso de que el Senado introduzca enmiendas al texto aprobado por el Congreso de los Diputados, éste puede aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple, de modo que las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos quedarán incorporadas al texto del Congreso, manteniéndose en lo demás el texto inicial de esta Cámara (arts. 90.2 de la CE y 123 del RC).

En el supuesto de veto del Senado al texto legislativo aprobado por el Congreso de los Diputados⁴³⁵, para superarle, el Congreso debe ratificar por mayoría absoluta el texto inicial aprobado por él. Si no obtuviera dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograra mayoría simple

434 ALONSO DE ANTONIO, *José Antonio* “Algunas propuestas para la reforma constitucional” *Foro, Nueva época*, núm. 2/2005: 359-407 391.

435 GARCÍA MARTÍNEZ, María A. “La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N°. Extra 22, 1998. p. 224.

de los votos emitidos, quedaría igualmente levantado el veto; en caso contrario, el proyecto quedará rechazado (arts. 90.2 de la CE y 122 del RC).

En el caso de las leyes orgánicas, si el Senado opone su veto o introduce enmiendas, el art. 132 del RC establece dos salvedades respecto del trámite ordinario: a) la ratificación del texto inicial del Congreso de los Diputados y el consiguiente levantamiento del veto requerirá en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara; b) el texto resultante de la incorporación de enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto en éste. Si en dicha votación se obtuviera mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos.

En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado.

V. VALORACIÓN INSTITUCIONAL DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.

Es necesario preguntarse si realmente el Senado de la Constitución de 1978 es una Cámara de Representación de las entidades territoriales, y en tal caso, de qué entidades territoriales. Pudo serlo de las hoy Comunidades Autónomas, si hubiera cuajado finalmente lo que se decía en el Anteproyecto de Constitución: en el artículo 60 se preveía un Senado formado básicamente por senadores elegidos por las Asambleas Legislativas de los entonces llamados “territorios autónomos” con arreglo a un sistema de representación proporcional; a cada territorio le corresponderían 10 senadores, más otro más por cada medio millón de habitantes o fracción superior a 250.000 habitantes, bien que ningún territorio podía designar un número de senadores igual o superior al doble del número de senadores de otro territorio. Sin embargo, lo que pudo haber sido no fue: desde el acuerdo alcanzado en la Comisión Constitucional del Congreso se irá dando un vuelco a la composición del Senado, hasta alcanzar su configuración actual. Pesó decisivamente en los constituyentes la incertidumbre sobre el desarrollo del proceso autonómico.

En resumen, en su composición, el Senado es una mezcla del Senado que era (el de la ley para la Reforma Política de 1977) y del que pudo haber sido y no fue (el del Anteproyecto de

Constitución). Una mezcla, en ningún caso paritaria: es mucho más el Senado de la LRP que el Senado del Anteproyecto. En esta tesitura, el Senado de la Constitución no puede ser en sentido estricto la Cámara de Representación Territorial de la que habla el artículo 69.1 CE: de un lado, el exiguo número de senadores designados por las Comunidades Autónomas impide concebirlo como una Cámara de representación de éstas; de otro, los senadores elegidos en las provincias, aún siendo la inmensa mayoría, no representan a las provincias, representan al pueblo español en su conjunto, como los diputados del Congreso.

El Senado es una Cámara de representación general en la que solo una minoría de senadores tiene una representación específicamente territorial⁴³⁶. Santolaya afirma que desde el punto de vista democrático tiene la desventaja, con respecto al Congreso, de que su sistema electoral privilegia las zonas más despobladas del país, lo que muestra claramente su carácter de Senado tradicional-conservador, sin rasgo alguno de representación territorial.⁴³⁷

Dentro de este contexto el Senado, luego de una Reforma constitucional, debería ser el elemento clave que podría ayudar a cambiar toda la dinámica. La modificación drástica del Senado y la introducción de las relaciones intergubernamentales, no deberían postergarse, aun cuando no se alcanzara el consenso ya que su retraso excesivo llevaría a un gran deterioro del sistema autonómico⁴³⁸.

Es generalizada la opinión doctrinaria sobre la poca utilidad del Senado actual, ya que su composición y su funcionamiento son un duplicado del Congreso. De ahí, que la verdadera razón para su reforma estriba en la necesidad de configurarlo en una instancia para la representación de las Comunidades Autónomas entre las instituciones centrales del Estado⁴³⁹.

Para que el Senado sea efectivamente territorial es necesaria la Reforma de su regulación constitucional. Su finalidad sería cambiar el actual bicameralismo imperfecto e inestable, al que llevaron las circunstancias del proceso constituyente, por una estructura que le de su auténtico sentido en el marco de un Estado compuesto.⁴⁴⁰

436 LOPEZ GUERRA, Luis. "Las Cortes Generales" en *El Régimen Constitucional Español*. Vol. II. Barcelona: Labor, 1982, p. 66.

437 SANTOLAYA, Pablo. Descentralización..., ob. cit., p.482.

438 AJA, Eliseo. El Estado..., ob. cit., p.275 y sgte.

439 Ibid, p.215.

440 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *Estudios...*, ob. cit., p. 42.

En lo que se refiere a representación territorial, en las dos cámaras se elige por circunscripción provincial y los parlamentarios se organizan en grupos partidistas, por lo que el Senado no añade nada especial a favor de los intereses autonómicos, que ya se defienden en el Congreso. Para Blanco, la democracia española es un sistema de facto monocameral.⁴⁴¹

En el mismo sentido, Punset propugna un “Senado que refleje la armonía que se ha de predicar de las relaciones entre el principio democrático y el principio autonómico, ambos consustanciales a la forma del Estado español; un Senado, por tanto, mediante el que las Comunidades Autónomas participen en el proceso de formación de la voluntad estatal. En esa participación, además, hallarían las Comunidades Autónomas, otro capital instrumento garantista de su propia esfera de autonomía”⁴⁴².

Puede afirmarse, siguiendo a Santolaya, que todo el sistema de cooperación en España y la propia estructura del Estado, descansan en gran medida en un Senado que represente directamente a las Comunidades Autónomas, capaz de actuar en la formación de la voluntad estatal. Y esa es, en definitiva, la máxima garantía de un sistema de autonomías que sea al mismo tiempo, instrumento central de la cooperación.⁴⁴³

El Senado de la Constitución añade al principio territorial, un principio moderador concretado en la facultad constitucional de introducir enmiendas o vetar a los textos legislativos aprobados por el Congreso⁴⁴⁴.

Podemos decir que habiendo ya transcurrido un lapso prolongado desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1978⁴⁴⁵, durante el cual se fue generalizando y consolidando el sistema autonómico, se hizo visible la débil configuración constitucional del Senado. Frente a esta realidad, tanto doctrinarios como políticos, sostienen la necesidad de modificar esta Cámara, incluso mediante la Reforma constitucional de la misma, para que encuentre su verdadero papel de Cámara de representación territorial.

441 BLANCO VALDÉS, Roberto. “La reforma del Senado” en *Claves de razón práctica*, Nº 151, 2005, pág. 42.

442 PUNSET, Ramón. *El Senado y las comunidades autónomas*. Madrid, Tecnos, 1987, p. 220.

443 SANTOLAYA, Pablo. *Descentralización...*, ob. cit., p. 513

444 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *Estudios sobre la reforma del Senado*. Madrid: Fernández Ciudad, S. L., 1999, p. 20.

445 LÓPEZ GARRIDO, D “Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994, pp. 7-25.

V.1- La representación territorial: su funcionamiento

En lo que respecta a su población y extensión territorial tanto las provincias como las comunidades autónomas son muy dispares.

Esto presenta algunos problemas normativos sobre la idoneidad del tipo de circunscripción electoral en la elección de la Cámara y sobre el peso relativo que debería concederse a cada factor – población, extensión, igualdad– en la representación. En los sistemas electorales se consideran distintas combinaciones de criterios sobre la importancia de la población y del número de provincias (entendido como una aproximación al peso territorial). La igualdad debe considerarse como criterio ideal de representación territorial, así como variantes en las que la circunscripción principal es la comunidad autónoma o sistemas en los que la provincia retiene cierto protagonismo a la hora de asignar escaños a los partidos.

En el actual sistema electoral las provincias como unidades de representación están igualadas, salvo las insulares, que obtienen una representación privilegiada. A este método de elección se suman los senadores elegidos por las comunidades autónomas. Las 50 provincias españolas son muy heterogéneas en cuanto a su población. Las 10 provincias menos pobladas tienen el 4,25% de la población, mientras que las diez mas pobladas tienen el 53%. Un sistema electoral en el que la provincia es la unidad básica es un sistema que fuerza una muy desigual representación de los ciudadanos⁴⁴⁶.

Esta desigualdad también se observa en las comunidades autónomas tanto en su población como en su extensión. La comunidad más poblada, Andalucía, tiene 26,5 veces más habitantes que la menos poblada, La Rioja, y tres veces más que la media, sin tener en cuenta ni Ceuta ni Melilla. En lo que a extensión se refiere, medida en número de provincias, la más extensa, Castilla y León, que tiene 9 provincias, mientras que 7 de las 17 comunidades son uniprovinciales.

De lo dicho se infiere que es imposible satisfacer simultáneamente ni siquiera dos de las tres posibles aspiraciones legítimas: la representación de la población, la representación del territorio en

446 Todos los datos respecto a población son del :Ministerio del Interior de España, disponible en:
- www.interior.gob.es
- es.classora.com
- books.google.com.ar

tanto que extensión y la representación del territorio en tanto que unidades políticas dotadas de autogobierno.

Las comunidades autónomas en donde la relación entre ambos criterios se encuentra próxima a la unidad son neutrales respecto a estas cuestiones. Por ejemplo, la representación basada exclusivamente en las provincias le conferiría a Castilla y León unas tres veces más representación de lo que resultaría de un reparto igualitario de escaños entre las comunidades, pues tiene 3,2 veces más provincias que el resto de las Comunidades. Madrid tendría tres veces más escaños con representación paritaria de las comunidades que con representación basada en las provincias.

La representación provincial es favorable, con respecto a la paridad, para dos de las tres comunidades históricas: Cataluña y Galicia y es neutral para el País Vasco. También es favorable o, al menos, neutral, para Andalucía y la Comunidad Valenciana. Esta circunstancia lógicamente contribuye a que resulte más o menos aceptable, políticamente hablando, la toma en consideración de las provincias en la representación territorial.

Si tenemos en cuenta la población, entre las comunidades históricas sólo el País Vasco tiene menos habitantes que la media, pero no mucho menos. En cambio, Andalucía y la Comunidad Valenciana están mucho más pobladas que la media.

La elección entre la representación de las provincias- criterio dominante en el actual sistema, y la representación de la población, significa elegir entre dar mayor peso a Madrid o dárselo a Castilla- La Mancha y a Castilla y León, a modo de ejemplo. Extremando la simplificación se trata de elegir entre sobredimensionar o no el voto de las zonas más rurales.

Las comunidades mas beneficiadas por la paridad frente a cualquiera de los dos posibles criterios correctores considerados, son las insulares.

No hay ninguna solución ideal o perfecta desde el punto de vista normativo y, por ello es previsible que cualquier criterio de representación se encuentre con fuertes resistencias políticas. La representación paritaria de las comunidades, con una cierta corrección basada en la población, puede ser un criterio adecuado en un concepto simple de representación territorial.

V. 2- El sistema electoral: su funcionamiento

El sistema electoral es relevante para la elección del Senado. En primer lugar, la Cámara alta iguala a las provincias, pero no a las CC AA como unidades de representación, ya que estas últimas incorporan criterios de población. En segundo lugar, sólo una pequeña parte de los senadores se elige en un momento distinto a las elecciones al Congreso: los elegidos por los parlamentos autonómicos⁴⁴⁷. Este sistema electoral, como método de representación, se considera insatisfactorio.

Primero, la representación de las minorías políticas, por la concentración de escaños que suman PP y PSOE, son muy reducidas.

Segundo, el sistema de representación ha dado lugar a que las mayorías del Congreso y el Senado casi siempre han sido congruentes. Sólo existen dos excepciones, las legislaturas 1993-1996 y la de 2004-2008, donde el PSOE, a pesar de tener mayoría en el Congreso, no la obtuvo en el Senado. Si Congreso y Senado coinciden, los procesos legislativos se simplifican y desaparece la posibilidad de bloqueo por cualquiera de las dos cámaras. Por el contrario si ambas mayorías difieren y las dos cámaras son influyentes en la redacción de leyes, puede darse que las reformas sean muy difíciles, llegando a situaciones de bloqueo.

Por ello, cualquier reforma del sistema electoral implica cambios en las funciones del Senado. No es posible ver los cambios en el proceso legislativo desligados del método de selección de senadores.

V. 3- Las elecciones autonómicas y las elecciones al Senado

Se ha observado un comportamiento diferente en las elecciones autonómicas y en las senatoriales. En las primeras el PP y el PSOE obtienen mejores resultados. En cambio, el tercer partido nacional, IU, empeora sus resultados. En términos de bloques ideológicos no nacionalistas, los votantes de la izquierda son menos fieles a su partido que los de derecha en las elecciones autonómicas.

Si las elecciones al Senado se celebraran al mismo tiempo que las elecciones autonómicas, cabría esperar efectos derivados no sólo del distinto momento del ciclo político, sino también del

⁴⁴⁷ Datos obtenidos en www.senado.es

posible contagio con esta conducta diferenciada. La proporción de voto acumulado en las sucesivas elecciones autonómicas entre 1987 y 2005, presenta las elecciones autonómicas como si se tratara de una serie de elecciones parciales para un mismo cuerpo electoral.

Como dato a tener en cuenta es que la suma del PSOE e IU, se mantiene como mayoría relativa en todo el periodo (1987-2005) y cualquiera que sean las elecciones, logrando siempre mas votos que el PP. Sin embargo, este último partido superó electoralmente al PSOE en las elecciones al Senado entre 1993 y 2004 y en las elecciones autonómicas entre 1994 y 2005. A partir de 2005, el PSOE vuelve a tener más votos que el PP en ambos cuerpos electorales⁴⁴⁸.

Otro punto a tener en cuenta es que los partidos que representan minorías territoriales alcanzan mejores resultados en las elecciones autonómicas que en las elecciones al Senado. Entre 1990 y 2005 los partidos que representan minorías territoriales obtuvieron un promedio anual del 20,4% de los votos emitidos en el conjunto de las elecciones autonómicas, mientras que en las elecciones al Senado, en el periodo 1989-2004, la media fue del 17,6% (incluyendo a la Entesa Catalana del Progrès). Por su parte, el PSOE e IU obtienen menos votos en las elecciones autonómicas (43,4% entre ambos, en promedio, durante los 16 años comprendidos en el periodo 1990-2005) que en las elecciones al Senado (45,5%, sin incluir sus votos en Cataluña en 2004).⁴⁴⁹

Si el Senado se eligiera al mismo tiempo que los parlamentos de las comunidades autónomas se vería una mayor presencia de los partidos territoriales, sin que ello implique ningún aumento pronunciado en la fragmentación del electorado.

Después de esta valoración institucional del Senado es acertada la opinión mayoritaria de que el Senado es una cámara que no ha aportado nada al panorama político español. Los designios iniciales que justificaron el interés de la estructura bicameral utilizados por Torcuato Fernández Miranda no se cumplieron, dado que los partidos nacionalistas alcanzan habitualmente representación en el Congreso, y es allí donde se debaten y dirimen todos los temas de verdadero alcance político, muy en particular los referidos a las Comunidades Autónomas.

448 Todos los datos son obtenidos de las siguientes paginas: www.interior.gob.es, www.senado.es

449 La diferencia se debe al considerable descenso de IU, pues reduce su representación en 2,5 puntos porcentuales en las elecciones autonómicas comienza en 1990 por ser el final de un ciclo electoral completo. La comparación con las elecciones autonómicas durante los años de referencia, mientras que, en esos años, el porcentaje de votos que sostiene a los parlamentarios autonómicos del PSOE es cerca de medio punto porcentual mayor que la fracción de votantes que sostiene a sus senadores. El Partido Popular, por último, obtiene resultados medios muy similares en ambos tipos de elecciones: 39% en el Senado y 38,8% en las autonómicas como promedio interanual para el periodo 1990-2005. Para el periodo 1987-2005. En términos generales, las elecciones autonómicas, en el periodo que estamos considerando, suponen una ventaja electoral para los partidos territoriales, una cierta desventaja para el partido que representa a la derecha no nacionalista y una desventaja

Si durante muchos años el Senado ha mantenido un perfil bajo, y la mayoría de los españoles desconocían cuál era su utilidad y solo suponían que jugaba algún papel en la revisión y la aprobación de las leyes, la “extravagancia” aprobada en la pasada legislatura de permitir el uso de todas las lenguas cooficiales, forzando la necesidad de incorporar traductores en las sesiones del Senado, trajo por primera vez en mucho tiempo esta cámara al primer plano político. El ver a políticos que perfectamente podían entenderse en castellano hablar en diferentes lenguas, según la Comunidad Autónoma a la que representaban, con la consiguiente necesidad de traducción simultánea, fue para muchos el momento de descubrir que existía una Cámara cuya utilidad era muy difícil de concretar, y que además se permitía el lujo de contratar con el dinero de todos los españoles traductores para mayor gloria de los senadores autonómicos. La frase del entonces *Presidente Montilla*, “las lenguas no tienen precio”,⁴⁵⁰ ha quedado sin duda como una de esas frases lapidarias. Esta muestra de un uso discutible del dinero público abrió de nuevo el debate sobre la necesidad de un órgano que no ejerce ninguna función útil, y que cuesta cada año la nada despreciable cantidad de 55 millones de euros (presupuesto del año 2011).

Profundizando mas en las funciones del Senado, el Tribunal Constitucional ha sentenciado que la Cámara alta no puede aprobar ni rechazar leyes, sino solo introducir enmiendas. El Senado tiene hoy las competencias legislativas de una comisión del Congreso

Y para cerrar esta síntesis, lo que resulta una anomalía es que los partidos políticos sean las únicas instancias que trasladen la política de las comunidades autónomas a las Cortes Generales, es decir, al Estado. Como el Senado actual no puede cumplir su definición de “Cámara de representación territorial”, el Congreso de los Diputados lo viene haciendo. En la Cámara baja hay algunos diputados que ejercen de senadores. Son los que pertenecen a partidos regionalistas o nacionalistas. No presentan candidato para gobernar España, tampoco un programa en consonancia. En el Congreso actúan como verdaderos senadores. Se puede recordar al Gobierno negociando con diputados de esos partidos (saltándose a los Gobiernos autonómicos de su misma ideología) asuntos tan importantes como el proyecto de Estatuto de Autonomía, o las transferencias sobre “las políticas activas de empleo”.

Fernández Segado dice “ que estamos ante un Senado de naturaleza híbrida, en tanto en cuanto esta Asamblea, responde a criterios de representación provincial, de representación insular y de representación de las Comunidades Autónomas...Y es desde esta perspectiva como adquiere su

450 “El derroche del Senado” en ¿Hay derecho? Enero 2, 2012- <http://hayderecho.com/2012/01/02/el-derroche-del-senado/>.

verdadero sentido la expresión del 69.1, Cámara de representación territorial..., que no es más que una fórmula de compromiso para salvar el enfrentamiento entre la tesis de quienes querían ver reflejado el artículo 2º de la Constitución, concibiendo el Senado como una Cámara de las nacionalidades y regiones, y quienes estimaban que la segunda Cámara debía ser el órgano de representación de las provincias, cuyo relieve constitucional viene reconocido por los artículos 137 y 141 de nuestra Ley de Leyes”⁴⁵¹.

Por ello afirma Solazabal Echavarría que en “el Estado autonómico el Senado es el órgano constitucional mediante el cual se articula en el nivel de la organización general el pluralismo territorial”⁴⁵².

VI- LA NECESIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

“La Constitución Española de 1978 es la culminación y el símbolo más representativo de un éxito colectivo. Consagra la recuperación de la libertad, y ofrece el marco apropiado para la consolidación definitiva y el continuo perfeccionamiento de nuestra democracia, por medio del modelo de sociedad que perfila, de los valores, derechos y deberes fundamentales que reconoce, promueve y protege, de los poderes del Estado que instituye y de la estructura territorial que diseña”.

⁴⁵³.

Se elaboro con la intervención de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, a través del diálogo y del consenso, la votación en las Cámaras así lo avaló, sumándose el gran apoyo mostrado después por los ciudadanos en el referéndum aprobatorio.

Si la Constitución fue hija del consenso, fue principalmente porque su gestación se produjo en el marco de un proceso de cambio político –la transición en el que la reconciliación y la superación de las “dos Españas” había sido ya elevado a la categoría de valor superior, de objetivo final. “De hecho, los debates constituyentes se desarrollaron al tiempo que se ponían en marcha otras iniciativas de distinta naturaleza destinadas bien a cerrar viejas heridas -como la Ley de Amnistía o la restauración de la Generalitat de Cataluña-, bien a ampliar el apoyo popular de las nuevas

451 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. “El Bicameralismo...”, ob. cit., p. 80.

452 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *Estudios...*, ob. cit., p. 32.

453 Texto que por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, el Gobierno ha solicitado “del Consejo de Estado, en Pleno, que informe sobre las modificaciones de la Constitución Española que se contienen en el documento que se acompaña (...) en los términos y con los objetivos reflejados en el referido documento”.

instituciones - como los llamados Pactos de La Moncloa-, de octubre de 1977.”⁴⁵⁴

Esta Constitución es la que más estabilidad democrática proporcionó a España en los dos últimos siglos. Pero, los textos constitucionales no pueden querer ser definitivos. Las generaciones posteriores a la constituyente tienen también el derecho de revisar sus formulaciones, siguiendo la continuidad que reside en sus valores, en sus principios y en sus opciones fundamentales.

Durante el discurso de Investidura el Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero, en abril de 2004, fundamento los motivos por los que, en este tiempo consideraba oportuno introducir determinadas reformas en la Constitución. Una de ellas, la reforma del Senado, para hacer de esta Cámara lo que la propia Constitución define y proyecta para la misma, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y la colaboración en una tarea común.

Lo verdaderamente importante es que pone inequívocamente de manifiesto cómo los poderes constituidos - especialmente, los Parlamentos territoriales, las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional-, asumiendo la tarea que el constituyente les había encomendado y haciendo suya su misma voluntad de consenso, han ido asentando, ordenando y racionalizando un modelo propio y específico de descentralización política que acostumbra a resumirse bajo la expresión *Estado de las Autonomías*.

La valoración institucional hecha respecto a la utilidad del Senado como Cámara territorial plantea una posible reforma constitucional del mismo, para hacerlo adecuado a las necesidades de un Estado autonómico⁴⁵⁵. El Estado autonómico es el que integra el Estado Central con las comunidades autónomas.

Esta original forma de Estado adoptada en España⁴⁵⁶ se caracteriza porque su Constitución silencia parcialmente la cuestión al no configurar directamente un Estado Federal, donde la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal es un principio esencial al mismo. En este sistema, las Comunidades Autónomas (a diferencia de lo que ocurre en el Estado Federal), no tienen una posición de relativa independencia respecto de los poderes de Estado.

454 FLORES JUBERÍAS, CARLOS. “La Constitución del consenso. Una visión valorativa, 25 años después”. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, 2002, págs. 9-23.

455 RECODER DE CASSO, E. “Comentario al artículo 69”, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1980, pág. 735. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales-CEC, Madrid, 1995.

456 AJA, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 245-265.

El principio general del Estado autonómico creado esta(centro) en el artículo 2 de la Constitución, que reconoce como sujetos de las autonomías a las nacionalidades y regiones que integran España. Pero el acuerdo para la futura organización autonómica, contenida en el Título VIII, no pudo alcanzarse siguiendo alguno de los modelos de derecho comparado sino fijando algunos elementos generales y remitiendo su concreción a otras normas futuras principalmente a los Estatutos de Autonomía y a algunas leyes generales del Estado (como la Ley orgánica para la financiación de las CCAA.:

La constitución no fijo(centro) las CCAA que existirían ni su nivel competencial, sino que estableció formulas(centro) varias para que los distintos territorios existentes decidiesen que CA querían formar.

La construcción del proceso de autonomía se previó a través del principio dispositivo y mediante el Estatuto de Autonomía. El principio de autonomía permitía a cada CA formarse a partir de una o más provincias y decidir con libertad su denominación, territorio, organización, instituciones y competencias (art 147.2 CE) con límites constitucionales muy amplios y sin previsiones sobre el funcionamiento y estructura de todo el conjunto. El Estatuto de autonomía resulto(centro) clave, como norma superior de la CA y se configuraba como pacto entre el Estado y la futura CA y al mismo tiempo como Ley orgánica estatal

El Estado autonómico es entonces, una forma de distribución territorial del poder, pero, a diferencia de las fórmulas unitarias y federales, presenta alguna originalidad y carece de referencias teóricas y comparadas que faciliten su comprensión. Situar a España dentro de esta distribución territorial del poder implica que sus principios, su estructura y su política deben ser acordes a esa manera de distribuir el poder.

El sistema autonómico fue evolucionando y consolidando a partir de distintas etapas:

- 1983: se aprueban los últimos estatutos y se celebran las primeras elecciones autonómicas en aquellas comunidades que todavía no lo habían hecho.
- 1992: se igualan las competencias sustanciales de todas las CCAA, por medio de los segundos pactos autonómicos
- 2001: culminación de los procesos de traspasos de materias importantes- sanidad, educación- a las CCAA, lo que implicó traspasos de dinero y empleados públicos.

- 2006-2007: reformas de seis estatutos autonómicos, a ejemplo de lo que había hecho Cataluña, pero son frenados por el TC.

La observación de la configuración de los elementos del Estado autonómico en estos años en España no difieren en mucho de aquellos que son considerados propios del federalismo, siendo el más importante, la presencia de un doble nivel de poderes: el Estado y las Comunidades Autónomas⁴⁵⁷. En igual sentido, Solozabal Echavarría⁴⁵⁸ admite que el Estado autonómico tiene dos niveles de autoridades diferentes, el del Estado central y el de los estados miembros, y a cada nivel de autoridades se les reserva un ámbito de competencias propias.

Reafirmando esa idea, García Roca sostiene que España “ya es un federalismo atenuado”, desde que importantes sectores de la doctrina extranjera así lo consideran. Sin embargo hay aspectos que todavía no son propios de un Estado federal, tales como la ausencia de un “Poder Judicial descentralizado; las autóctonas y problemáticas ideas de bloque de la constitucionalidad y Estatuto de Autonomía; sobre todo la ausencia de un Senado federal, que hace nuestro bicameralismo estéril y nos impide integrar voluntades distintas en una cámara de interconexión de políticas; la falta de participación de las Comunidades Autónomas en la reforma de la Constitución; y la debilidad de los mecanismos constitucionales de integración y colaboración, que podría ser fácilmente subsanada con unas mejores regulaciones, corrigiendo algunas deficiencias”⁴⁵⁹.

El Estado autonómico tiene por tanto elementos del federalismo, pero a diferencia de éste, donde existe igualdad constitucional entre los estados miembros, en el Estado autonómico hay diferencias estructurales entre las Comunidades Autónomas, que los diferencian, El reconocimiento de la Constitución a estos hechos diferenciales constituye el rasgo peculiar del Estado autonómico. La consolidación efectiva del Estado autonómico pasa por el reconocimiento y la regulación justa de estos hechos. Lo consagrado por la Constitución es entonces, la pluralidad y la variedad de los territorios, sin imponer la uniformidad, sino la diversidad⁴⁶⁰. Esa personalidad diferenciada engloba, según García Roca, “los elementos más específicos de una C A que históricamente fueron consagrados, ciertas tradiciones, y que han recibido finalmente un expreso reconocimiento

457 AJA, Eliseo, *La reforma constitucional del Senado...*, ob. cit.; y “La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica”, en AJA, E., ALBERTÍ, E. y RUIZ RUIZ, J.J. *La reforma constitucional del Senado, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales*, 2005, pp. 11-31.

458 SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. “Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español” en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 46-47, julio-octubre, 1985, p. 15.

459 GARCIA ROCA, Javier. “¿Reforma constitucional en clave federal?” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* Nº 34, 2013, págs. 22.

460 ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *Estudios...*, ob. cit., p.228.

constitucional y estatutario”. Por lo tanto, no hay que confundirlos con simples diferencias económicas, sociales o demográficas que son únicamente un dato sociológico⁴⁶¹.

A raíz de esta transformación se hicieron visibles problemas estructurales que retrasaron su mejor funcionamiento, siendo los más importantes aquellos relacionados a la articulación del sistema en su totalidad.

Los problemas que inicialmente se fueron presentando en la construcción autonómica fueron lógicos, pero no haberlos abordado a tiempo fue un desatino, sobre todo por las manifestaciones y las posturas de Cataluña y el País Vasco, que se acentuaron últimamente con la crisis económica y política.

Es innegable entonces, la necesidad de reorganizar las relaciones entre el Estado con los distintos centros de poder de las Comunidades Autónomas.

Las medidas políticas implementadas desde la sanción de la Constitución fueron tenidas como positivas en una cantidad de aspectos. Sin embargo, la no resolución definitiva de las autonomías, fue causa de grandes críticas generales al sistema.

La poca normatividad de la Constitución en el tema planteado: falta de regulación, amplitud de las normas, falta de claridad del modelo territorial fueron producto de la gran diferencia existente entre los partidos políticos y los distintos entes territoriales. El modo de zanjar las diferencias para realizar la transición en España fue remitir al futuro los conflictos que se fueran presentando.

La Constitución organizó la construcción de las CCAA a través del principio dispositivo y del Estatuto de Autonomía. En virtud del primero, las CCAA se formaron, decidieron su denominación, territorio, competencias, etc., medidas que posibilitaron la descentralización española; mas no permitió el funcionamiento conjunto. El estatuto de Autonomía fue norma superior de la CA, estableciéndose como pacto ente el Estado y la CA y al mismo tiempo como ley orgánica. Esta doble función fue causa de numerosos conflictos que el Tribunal Constitucional tuvo que resolver mediante el concepto de bloque de constitucionalidad.

Los Estatutos de autonomía contienen deberes y principios rectores para orientar las políticas autonómicas, y estos principios inciden en los mismos ámbitos donde se proclaman derechos, de tal

461 GARCIA ROCA, Javier. ¿A que llamamos hechos diferenciales? Madrid, *Cuadernos de Derecho publico*, 2000, p. 80.

suerte que el legislador autonómico se verá constreñido⁴⁶² a desarrollar los derechos y a ocuparse de los ámbitos donde estos se ejercen conforme a esos principios declarados⁴⁶³. Derechos y principios operan juntos condicionando al legislador autonómico según su propia y modulada eficacia normativa. Las declaraciones estatutarias de derechos han sido objeto de críticas desde diferentes puntos de vista e, incluso aceptando su constitucionalidad, se ha dudado de su conveniencia.⁴⁶⁴ Sin duda la inclusión en los estatutos de declaraciones de derechos constituye una radical novedad que aproxima el sistema de protección de la libertad a los modelos federales. En efecto, suele ser frecuente que los Estados federales ofrezcan una doble protección (federal y estatal) de los derechos, prevaleciendo, en caso de menor protección estatal,⁴⁶⁵ la protección federal, de tal suerte que nunca las garantías federales pueden ser disminuidas por la protección estatal.

El problema que subsiste es la no resolución por la constitución de aquellos conflictos que quedaron pendientes. Ejemplo de lo dicho es el Título VIII que son todos preceptos que manifiestan su carácter de normas transitorias, y que han perdido valor una vez aplicadas. Esta falta de reforma tiene como consecuencia la debilidad de la fuerza normativa de la Constitución ya que la misma se aleja cada vez más de la realidad política.

Por ende existen sobradas razones para realizar una reforma parcial encaminada a consolidar y solucionar los problemas que se presentaron en los conflictos autonómicos. Estas reformas deben estar orientadas, en opinión de Aja, a modernizar y actualizar las normas, llenar los vacíos existentes y mejorar el funcionamiento global del Estado. Es la tesis que sostiene en su último libro, al proponer una reforma constitucional que “transforme el sistema autonómico en federal”⁴⁶⁶

Los motivos esgrimidos se basan en solucionar el sistema autonómico que se quedo a mitad de camino entre el sistema unitario y el sistema federal. De hecho el poder de las CCAA no difiere de los que tienen los estados federados, lo que falta es un “carácter jurídico claro”⁴⁶⁷. Sáenz Royo afirma en este sentido que la participación que tienen las CCAA en la decisión estatal es tan importante, que la influencia real de los intereses territoriales es mayor que en muchos estados

462 MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo. “Derechos Humanos y Estatutos de Autonomía”, en *Aranzadi Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2006, p. 14.

463 CANOSA USERA, Raúl, “La declaración de derechos en los nuevos estatutos de autonomía, en Teoría y realidad constitucional, Nº 20, 2007 (Ejemplar dedicado a: Derechos Fundamentales), p. 70.

464 BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Los espejismos de la tabla de derechos”, en *Derechos, deberes y principios*, CEPC, Madrid, 2006, p. 44.

465 TARR, G. Allan. “Federalismo y protección de los derechos en Estados Unidos”, en Miguel Ángel APARICIO (ed.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Atelier, Barcelona, 2005, p. 40.

466 AJA, Eliseo. *Estado autonómico y Reforma federal*. Madrid, Alianza Editorial, 2014, p. 15.

467 Ibid, p. 16.

federales⁴⁶⁸. Esta claridad jurídica no es menor, ya que las reformas a implementar deben hacerse de acuerdo al modelo de estado elegido. Además el federalismo actual sirve para solucionar una estructura de Estado que facilite el gobierno de sociedades complejas. En el caso de España, donde además del reconocimiento de las CCAA, hay también un reconocimiento de los hechos diferenciales de cada comunidad, y que influyen sobre el conjunto, la reconducción a la unidad por el gobierno central debería ser prioritario, para no terminar en un desastre, arbitrando todos los medios posibles para adoptar la decisión general. A todo esto hay que sumar cuestiones de la nacionalidad, y de relaciones entre poderes, que tendrían que regirse por el principio de lealtad federal.

VII- REFORMAS E INTENTOS DE REFORMA

Lo que parece insostenible en el funcionamiento de una institución democrática, no es tanto los problemas de configuración que pueda padecer, sino que de una forma insistente y prolongada en el tiempo los agentes políticos de todo signo alerten sobre su déficit o inadaptación, generado por el desarrollo del modelo territorial autonómico, sin ejercer las correspondientes acciones de iniciativa de cambio en el ámbito constitucional, legislativo o reglamentario interno.

Con el correr del tiempo se intentó una dinámica que tenga por objeto dar más poderes al Senado que los inicialmente otorgados por la Constitución de 1978. Al tratar este asunto en una reciente publicación sobre la Reforma constitucional, acertaba a destacar el profesor Roura Gómez que: “(...) *en buena medida la literatura jurídica sobre el Senado español según la Constitución española de 1978 es también la literatura jurídica sobre la reforma*”⁴⁶⁹

La razón principal, según Aja, para la reforma no es tanta su poca utilidad como la “necesidad de contar con una institución central del Estado, junto al Congreso, en el que participen las CCAA con un carácter federal”⁴⁷⁰.

468 SÁENZ ROYO, Eva *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid, Marcial Pons, 2014, p.47.

469 ROURA GÓMEZ, Santiago A., “La reforma constitucional del Senado en la VIII Legislatura”, En *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, ROURA GÓMEZ Santiago A. y TAJADURA TEJADA, Javier (dirs.), Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, págs. 337-363. A mayor literatura sobre la necesidad de reformar el Senado en <http://www.senado.es/docyno/index.hymml>.

470 AJA, Eliseo. *Estado autonómico...*, ob.cit., p.374.

VII .1- La reforma del Reglamento del Senado.

El primer intento fue el Reglamento del Senado de 1982, que daba a todos los senadores, sin distinción de procedencia, la posibilidad de constituir Grupos territoriales, (artículo 32 del Reglamento del Senado –RS–) los cuales podían constituirse dentro de los Grupos parlamentarios que se compusieran de senadores elegidos en el territorio o por las Asambleas legislativas u órganos superiores colegiados de dos o más Comunidades Autónomas. Esta posibilidad no ayudó a acentuar el carácter autonómico de la actividad del Senado, debido a la absoluta dependencia “respecto de los grupos parlamentarios ordinarios de sus partidos o formaciones políticas, que los ha convertido en simples reflejos de aquéllos”⁴⁷¹. Esto impidió, de entrada, que los grupos territoriales expresen la voz unitaria de las Comunidades Autónomas de procedencia de los senadores. Además, solo cabe constituirlos dentro de los grupos parlamentarios que tengan senadores (provinciales o autonómicos) de más de una Comunidad Autónoma; y el número mínimo de senadores requerido para constituir grupo territorial es tres. Esta doble condición reduce en la práctica la posibilidad de crear grupos territoriales en su seno a los dos grandes partidos (PP y PSOE).

Limitadas son también las posibilidades de intervención de estos grupos, solo factibles en el interior de los grupos parlamentarios. Se reducen a dos: la asistencia de sus representantes a las reuniones de la Junta de Portavoces (arts. 32.3 y 43.2 RS) y la participación en los debates plenarios que afecten de modo especial a las Comunidades Autónomas de las que son originarios (arts. 32.3 y 85.1 RS). En la práctica, los grupos territoriales no han hecho uso de estas modestísimas previsiones autonómicas. Ni siquiera han participado en el debate plenario sobre el estado de las autonomías, previsto en el artículo 56 bis.8 RS.

VII . 2- Comision General de las Comunidades Autónomas

Para acrecentar el carácter de representación territorial del Senado, se formó la Comisión General de las Comunidades Autónomas. (11 de enero de 1994, arts. 55 a 56 bis 9 RS). Fue investida de especialidades orgánicas y procedimentales, para dar un tratamiento privilegiado a los senadores designados respecto a los elegidos, y un mecanismo para que las Comunidades Autónomas hagan oír su voz en el Parlamento. Todo esto a través de la Comisión, a la que se le dio un papel político relevante, solamente inferior al pleno de la Cámara. Esta Comisión tiene el doble de miembros que una Comisión ordinaria (art. 51.3 RS).

471 DE ESTEBAN, Jorge. GONZALEZ TREVIJANO, Pedro. *Curso...*, ob. cit., p. 402.

En cuanto a sus funciones, el artículo 56 le atribuye las siguientes: ser el órgano encargado de informar y ser informado de los asuntos autonómicos, tener la facultad de ejercer la iniciativa legislativa mediante proposiciones de ley [art. 56.s), e informar acerca de los textos legislativos de incidencia autonómica que han de pasar por el Senado.

En cuanto al funcionamiento, los senadores “autonómicos” tienen un trato privilegiado: todos ellos (aunque no sean miembros de la Comisión) son advertidos de la convocatoria de la misma, pueden asistir a sus sesiones y tomar la palabra en ellas (art. 56 bis.1 RS). Por otro lado –y esto es lo más relevante– cualquiera de los Gobiernos autonómicos puede solicitar la convocatoria de la Comisión (art. 56 bis.3 RS); y, en sus sesiones, pueden intervenir los Gobiernos autonómicos, representados por su Presidente o el miembro del mismo que designen (art. 56 bis 2.2). Además, sus intervenciones podrán hacerlas, en su caso, en la lengua cooficial de su Comunidad (art. 56 bis 9).

Se establece una vez al año, y preceptivamente antes de la conclusión del primer período de sesiones celebrar una sesión monográfica dedicada a efectuar un balance sobre el Estado de las Autonomías; tras el correspondiente debate, cabe la presentación de mociones (art. 56 bis 7 RS). Sin perjuicio de ello, el Senado debe celebrar anualmente, ya sin la presencia de los Gobiernos autonómicos, una sesión plenaria dedicada también al Estado de las Autonomías (art. 56 bis 8 RS).

En síntesis , se centró básicamente⁴⁷² en la creación de una Comisión de carácter legislativo, pero a la que se atribuye un listado veintitrés otras funciones (art. 56 RS), fundamentalmente de recibir información y emitir dictamen sobre cuantos asuntos de naturaleza autonómica o contenido autonómico: convenios entre Comunidades Autónomas, autorización prevista en el artículo 155 de la Constitución, proyectos de ley de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas, proyectos de ley de armonización, etc.

Esta reforma debería haber servido, por lo menos, para que las Comunidades Autónomas, a través de sus Gobiernos, se hicieran oír en el Senado. Para ello se requiere una voluntad política que las reformas no pueden suplir. El hecho de que, entre 1998 y 2004, no se celebrara el debate monográfico sobre el Estado de las Autonomías muestra la falta de voluntad política. Las pocas veces que se realizaron fueron utilizados más como un foro para la contienda partidista que como un

472 DORREGO DE CARLOS, A y C. GUTIÉRREZ VICÉN, C”El Senado”, en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997, págs. 83 y ss.

lugar de encuentro y cooperación . Otra prueba de lo dicho es que desde 1994 hasta ahora, la Comisión no ha ejercido la iniciativa legislativa ni una sola vez.

VII . 3- Reformas reglamentarias

Hubo otras dos reformas reglamentarias para dar un tinte territorial al Senado. La primera es el uso en el Senado de las lenguas oficiales distintas del castellano. Las sucesivas reformas reglamentarias de 1994, 2005 y 2010 así lo ratifican.⁴⁷³

La segunda reforma se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en la elección de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde al Senado (art. 159.1 CE). Bajo la presión del Estatuto catalán⁴⁷⁴, se modificó el artículo 16.1 de la LOTC (LO 6/2007), aprovechando la tramitación del proyecto de ley de reforma de la citada Ley. El precepto dispone que los cuatro magistrados propuestos al Rey por el Senado “serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. Por ello se modificó el Reglamento del Senado (noviembre de 2007) y se introdujo un apartado, el número 7 al artículo 184. En virtud del mismo los Parlamentos autonómicos presenten hasta dos candidatos, que serán examinados en la Comisión de Nombramientos del Senado. En el caso de que no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que la Comisión eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.

No lo ha entendido así el Tribunal Constitucional, ante el que se recurrió tanto la modificación de la LOTC (resuelta en la STC 49/2008) como la modificación reglamentaria (resuelta en la STC 101/2008). Para el TC, “candidaturas suficientes” significa también “candidaturas idóneas”, y la

473 En la primera intervención del Presidente del Senado ante el Pleno de la Cámara, en su sesión constitutiva (artículo 11 bis RS); en las intervenciones que se produzcan en todas las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (art. 57 bis.9 RS); en las intervenciones que tengan lugar en el Pleno del Senado con ocasión del debate de mociones (art. 84.5 RS); en la publicación de iniciativas cuando sean presentadas, además de en castellano, en cualquiera de las otras lenguas oficiales (art. 191.2 RS); en la presentación de escritos en el Registro de la Cámara por parte de los senadores (art. 20.3 RS); y en los escritos que los ciudadanos y las instituciones dirijan al Senado (Disposición Adicional Cuarta).

474 El artículo 180 del Estatuto catalán dispone: “La Generalitat participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”. Este precepto ha sido objeto de interpretación conforme por el Tribunal Constitucional, que la ha llevado al fallo (STC 31/2010, f.º 113).

Otras reformas estatutarias se limitan, sin citar al Tribunal Constitucional, a prever una participación en los procesos de designación de órganos constitucionales (art. 224 del Estatuto andaluz) o de las instituciones del Estado (art. 89.4 del Estatuto aragonés; o 58.2.d) del Estatuto castellano-leonés).

idoneidad la puede valorar la Comisión discrecionalmente. Así las cosas, si la Comisión considera, en su libertad institucional, que (alguno, algunos o todos) los candidatos propuestos por las Asambleas autonómicas no son idóneos, podrá proponer al Pleno otros candidatos de entre los que presenten los grupos parlamentarios del Senado, sea o no superior a 4 el número de los candidatos propuestos. La Sentencia del TC dice entonces: las propuestas de las Asambleas autonómicas no vinculan a la Comisión de Nombramientos, que puede rechazarlas por inidóneas, inidoneidad que juzga discrecionalmente. En definitiva: el Tribunal trata de salvar la constitucionalidad del precepto reglamentario⁴⁷⁵.

Esta Reforma, como ha demostrado la practica politica, no ha cambiado “sustancialmente”⁴⁷⁶ la participacion de las CCAA por cuanto a la dinamica territorial se le impuso la dinamica partidista-cosa que parecia que era previsible que sucediera-⁴⁷⁷.

VII. 4- Reformas estatutarias de 2006 y 2007

A traves de estas reformas se intento que las CCAA participen en la elaboracion de la normativa estatal. Los nuevos Estatutos prevén la participación autonómica en la toma de decisiones de competencia estatal que afecte a los intereses de cada CA en materias como inmigración; programación de puertos y aeropuertos; autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas; declaración y limitación de espacios naturales; ejecución en materia de seguridad nuclear; elaboración de estadísticas que alcance niveles y estándares que superen los ámbitos de cada CA; planificación y programación de obras públicas de interés general; planificación y coordinación en materia de salud y educación; establecimiento de servicios ferroviarios que aseguren la comunicación con otras CCAA o con el exterior; determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en la CA, etc. Se previeron diversos modos de implementación de estas políticas conjuntas, sea desde la elaboración de informes por cada CA hasta la Convocatoria de la Comisión Bilateral de mecanismos de cooperación multilateral⁴⁷⁸.

Este intento tampoco fue positivo o efectivo, fundamentalmente porque la mayoría de las previsiones normativas se llevaron a cabo de manera “meramente informativa y también por el

475 STC 49/2008 y la modificación reglamentaria (la STC 101/2008).

476 SÁENZ ROYO, E. *Desmontando mitos...*, ob. Cit., p. 50.

477 SANCHEZ BARRILAO, José F. “La participación de las CCAA en la elección por el Senado de los Magistrados Constitucionales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009, p. 422.

478 ELIAS MENDEZ, C. “Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un estado autonómico cooperativo?”, *Revista de derecho de Extremadura*, n. 3, 2008, p. 108.

vaciamiento de contenido que ha supuesto al respecto la STC 31/2010 al señalar que en nada limitan o impiden el pleno ejercicio de las competencias estatales (FJ 111) ”⁴⁷⁹.

VII. 5- Los intentos de Reforma Constitucional: el Informe del Consejo de Estado

La reforma reglamentaria no podía hacer milagros: el Senado no se podía “territorializar” más que en su funcionamiento interno y ello con limitaciones. Afectar a su composición y funciones era afectar a la Constitución. El propio Senado era consciente de ello. El mismo año de entrada en vigor de la reforma del Reglamento del Senado, tras el primer debate sobre el Estado de las Autonomías en la recién creada Comisión General de las Comunidades Autónomas el Pleno aprobó una moción mediante la que acordó constituir una ponencia “que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, recabando la colaboración del Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia”.

La ponencia, constituida en el seno de una Comisión Conjunta del Senado (suma de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Constitucional), comenzó inmediatamente sus trabajos, pero no se alcanzó ningún acuerdo. En la legislatura 1996-2000 (con gobierno en minoría del PP) se constituyó una Comisión especial para el estudio de la reforma del Senado (6 de noviembre de 1996).⁴⁸⁰

La ponencia constituida en su seno alcanzó algún acuerdo en lo que respecta a las funciones del Senado, pero ninguno en la composición y en la plasmación constitucional de los “hechos diferenciales” (en particular, en la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con “hechos diferenciales” pudieran interponer un veto temporal a las iniciativas legislativas relacionadas con sus “hechos diferenciales”).

Fueron dos ponencias constituidas en legislaturas con gobiernos en minoría (del PSOE la primera, del PP la segunda), necesitados del apoyo parlamentario de partidos nacionalistas. Ninguna

479 SAENZ ROYO, E. *Desmontando...*, ob. Cit., p. 51.

480//www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/ponenciasestudiosenado/index.html. Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado, constituida en el seno de la Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado. 543/000010

de las dos presentó ningún modelo compartido sobre el Senado, ni siquiera entre las dos grandes fuerzas políticas nacionales.

En la legislatura 2000-2004 (ya con gobierno del PP con mayoría absoluta) se constituyó otra ponencia⁴⁸¹, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pero no directamente encaminada a reformar la Constitución, sino –más genéricamente– a “reformar aquellos aspectos de la Cámara que mejoren su eficacia en el ejercicio de las funciones que, como foro de representación territorial, le otorga la Constitución y como Cámara que ha de expresar la realidad plural del país”. Nada que reseñar, porque a nada se llegó.

El intento más serio de reforma constitucional es el que tiene su origen en la sesión de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero, en abril de 2004. En dicha sesión, el candidato anunció su intención de proponer una reforma de la Constitución en cuatro direcciones al Consejo de Estado.

El informe preliminar elaborado por su Comisión de Estudios para responder a la consulta que el Gobierno hizo a ese organismo verso sobre la reforma de los cuatro aspectos de la Constitución consultados: 1) eliminación de la discriminación a la mujer en el capítulo referido a la sucesión de la Corona, 2) cómo incluir la denominación de las 17 comunidades y las dos ciudades autónomas en la Ley Fundamental, 3) las fórmulas para una reforma del Senado que dote a esta Cámara de mayor representación territorial, y 4) cambios necesarios para plasmar la voluntad de España de participar en la construcción europea.

Una vez más, bajo un gobierno en minoría y apoyado por fuerzas nacionalistas, se pone en marcha otro intento de Reforma constitucional del Senado. La novedad respecto de los dos intentos anteriores radicó en el método elegido: no la constitución de una ponencia dentro del Senado, sino una consulta al Consejo de Estado

Lo que se solicitó al Consejo fue un conjunto de ideas desde las que forjar una opinión. Esa opinión sería la base desde la cual articular la Reforma.

481 Disponible en www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/ponenciasestudiosenado/index.html. Ponencia para el estudio de la reforma del Senado, constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. 543/000001.

Para el Gobierno, era preciso “superar el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías”; en fin, es preciso “en todo Estado político descentralizado [...] un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad”. Lo que está pidiendo el gobierno con estas palabras era lo mismo que hacía la doctrina, hacer del Senado la Cámara de las Comunidades Autónomas: cuales deben ser las funciones que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial; la composición más adecuada para ejercer esas funciones y expresar la representación de los intereses territoriales; la posición institucional del Senado en el seno de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones como Cámara de Representación Territorial; y las consecuencias sistemáticas que comportaría sobre el conjunto de la estructura institucional la adopción del correspondiente modelo de configuración del Senado.

Un año después, el Pleno del Senado, en el debate sobre el Estado de las Autonomías (celebrado el 15 de noviembre de 2005, en cumplimiento del artículo 56 bis 8 del Reglamento del Senado) aprobó una moción (sin el apoyo del PP, fuerza mayoritaria en el Senado) en la que, una vez más (la tercera), se acordó constituir una ponencia, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, “para debatir una reforma constitucional de la Cámara que le permita desempeñar su función de representación territorial”. A tal efecto, la moción instaba al Gobierno “a remitir a la Cámara, con carácter inmediato, el informe del Consejo de Estado”.

El Consejo de Estado cumplió con el encargo y emitió en 2006⁴⁸² su Informe sobre las modificaciones de la Constitución española pero, esa ponencia no llegó a constituirse. Se dará breve cuenta de lo que allí se propone sobre la composición y funciones del Senado en el apartado siguiente. Debe advertirse de antemano que lo que transmiten sus páginas es prudencia. El Consejo de Estado tiene muy en cuenta la advertencia que hace el Gobierno en su solicitud: no se trata de “rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente”.

482 Informe sobre modificaciones de la Constitución Española. Madrid, Consejo de Estado http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/01/27/ce_ismdlce-v1.pdf.

El Informe del Consejo de Estado tiene un doble valor, como ha dicho Garrorena Morales⁴⁸³, primero porque es un documento cuasi-oficial, que se originó en el órgano consultivo del Estado; segundo, porque aporta concreción al debate sobre la reforma del Senado. Esto se convierte en un referente para la doctrina y para los políticos, sin cuya voluntad es imposible la Reforma.

La Reforma constitucional del Senado ha quedado otra vez postergada por las mismas razones que dio el Gobierno en la anterior legislatura: no hay clima de acuerdo y, por ello, no ha propuesto ninguna iniciativa.

En los programas de los partidos políticos sigue siendo la reforma un tema a tratar. El debate está ahí, y declararán, cuando se les pregunte, que están preparados para el acuerdo en cualquier momento.

VII. 6- ¿Qué probabilidades hay de reformarlo?

La respuesta a este interrogante es crucial a la hora de responder cualquier planteo sobre una posible futura reforma. Encontramos algunos problemas serios y complejos para hacerla posible, tales como que el Congreso tendría que renunciar a parte de sus poderes. Un Congreso que ya cede poder hacia arriba, a la Unión Europea, y hacia abajo, a las comunidades autónomas; y por otro que los nacionalistas admitan que en un Senado de tipo federal todos los territorios deberían ser iguales. La reforma del Senado está íntimamente ligada al cierre del mapa territorial de España. Superar o alcanzar acuerdos pragmáticos y realistas sobre los mismos, es el punto de partida de cualquier intento.

Tampoco es fácil suprimirlo, porque los dos grandes partidos tendrían que renunciar a una importante vía de financiación indirecta. Partido Popular y PSOE tienen más de cien sueldos cada uno en esa Cámara. Un puesto en el Senado no se le ofrece a cualquiera. Si uno repasa los senadores, se dará cuenta de que hay muchos líderes o secretarios regionales.

483 GARRORENA MORALES, A., “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, en GARCÍA ROCA, J. y ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.), *Treinta Años de Constitución*. Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 45.

Para Roberto Blanco está claro que "es una forma de reparto de juego entre los partidos". No lo van a tocar y no lo va a suprimir, salvo que la situación económica sea de tal gravedad que haya que ahorrar hasta en eso"⁴⁸⁴

Y los ciudadanos lo ven. "Yo escribí que el debate de la reforma del Senado corría peligro de italianizarse, y es lo que ha sucedido", afirma Juan Fernando López Aguilar,⁴⁸⁵ exministro de Justicia y catedrático de Derecho Constitucional. En Italia, "las instituciones degeneraban en un debate interminable sobre su reforma y nunca se reformaban, hasta que se desprestigiaban, e Italia cayó en un cinismo político y una desafección de la democracia que nos produjo pavor en los ochenta". El exministro ve hoy ese riesgo de italianización, que define como "el desprecio de la gente hacia las instituciones".

En este sentido, un párrafo aparte para los intentos que desde el gobierno italiano intentan llevarse a cabo actualmente. El Primer Ministro Matteo Renzi avanza con paso enérgico en su camino reformista, casi en el límite con la temeridad por la velocidad que trata de imprimir. La reforma electoral parece la piedra angular sobre la que girara el cambio político en Italia⁴⁸⁶. La garantía para poner fin a la inestabilidad política que reina en el país transalpino durante las últimas décadas. Además de la modificación de la Constitución y la eliminación de las provincias, Renzi se ha comprometido a realizar un proyecto de reformas trascendentales: nueva ley electoral para dar estabilidad política al país, reforma de la Administración pública y de la Justicia, y modificación del Senado que pasará a ser Cámara de las autonomías, con senadores que no cobrarán porque los escaños los ocuparán los presidentes de las regiones y de ciertos municipios que ya perciben un salario. "Si el Senado no se reforma, yo dejo la política", ha advertido, tajante, Matteo Renzi⁴⁸⁷.

Lo que se conoce como el bicameralismo perfecto es la causa tanto de esta inestabilidad política como del poco carácter estatal de los partidos. En primer lugar, el hecho de que el Senado pueda revocar cualquier ley de la Cámara de Representantes, así como elegir o derrocar al primer ministro es lo que genera la inestabilidad, entre otras cosas porque funciona con un sistema electoral diferente al de la Cámara, con diferentes circunscripciones y límites de acceso parlamentario.

484 BLANCO VALDÉS, Roberto. "La reforma del Senado" en *Claves de razón*, N 51, 2005, p41-47.

485 LÓPEZ AGUILAR, Juan. "El hartazgo de las instituciones" en *Claves de razón practica*, N51, 2005, p. 41.

486 Disponible en <http://www.abc.es/internacional/20140214/abci-electoral-senado-italia-renzi-201402141146>.

487 Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2014/03/13/5321f8c4e2704e6b718b4582.html>.

El Consejo de ministros, con Renzi al frente, ha aprobado un proyecto de ley del Senado, que para que se haga realidad deberá ser aprobado por las dos cámaras, lo que significa que los senadores deberán de votar a favor de su propia desaparición.

El texto contempla el fin del actual bicameralismo perfecto (el Senado podrá proponer modificaciones a los proyectos de ley aprobados por la Cámara de los Diputados, pero será ésta quien tenga la última palabra) y la reconversión del Senado en una especie de cámara de representación regional bajo el nombre oficial de Senado de las Autonomías.

La Cámara de Diputados de Italia⁴⁸⁸ aprobó con 365 votos a favor, 156 en contra y 40 abstenciones la nueva ley electoral —llamada *Italicum*—que el primer ministro del Partido Democrático (PD) había pactado con el líder de Forza Italia (FI), Silvio Berlusconi, y que, de facto, consagra el bipartidismo (12 de marzo de 2014), aunque el proyecto de ley pasará ahora al Senado donde se podrían introducir algunos cambios. Ahora, las diputadas del PD esperan que las enmiendas puedan ser aprobadas en el Senado, donde la normativa tendrá que pasar para una segunda lectura.

La alianza de Renzi con Berlusconi es indispensable para lograr aprobar la reforma electoral. Sobre todo porque la votación en el Senado del '*Italicum*' será secreta, y es de prever que serán muchos los que amparados por el anonimato se negaran a votar a favor de su propia desaparición.

VIII- EL POSIBLE SENADO REFORMADO: PROPUESTAS DOCTRINALES Y DEL CONSEJO DE ESTADO

A diferencia de los políticos, puede decirse que la doctrina ha hecho sobradamente la tarea que se ha autoimpuesto. Ha diagnosticado el problema (la inadecuación del actual Senado para cumplir con lo que el artículo 69.1 CE demanda) y, lo que es más importante, ha construido alternativas de reforma constitucional del Senado. A la doctrina se ha sumado el Consejo de Estado, cuyo elaborado Informe debe ser tenido como referente para la doctrina.

488 Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/12/actualidad/1394621606_412627.html.

La mayoría de la doctrina es partidaria de la reforma, porque consideran que el Senado actual no tiene razón de existir. La reforma debe hacerse para hacer del Senado la “Cámara de las Comunidades Autónomas”⁴⁸⁹

La cuestión estriba en cómo hacer efectiva esa representación territorial. Aquí es donde surgen las diferencias doctrinales, que se manifiestan en cuanto a la composición⁴⁹⁰ y en cuanto a las funciones del Senado.

La Reforma constitucional del Senado no es considerada como una necesidad para toda la doctrina, porque creen que el Senado que existe, aún disfuncional, no ha creado problemas para la gobernabilidad del país; y que en cambio una reforma sí lo haría. Un Senado reformado como Cámara de las Autonomías, ni va a integrar a quienes no se quieren integrar, ni va, por sí solo, a eliminar la tendencia al bilateralismo de las Comunidades Autónomas. Para otros, si bien reformar es una necesidad, creen que el momento no es oportuno mientras haya indefinición del actual modelo territorial, derivada de las últimas reformas estatutarias.⁴⁹¹

VIII. 1- Diversas alternativas para la composición del Senado

En torno a la composición son tres los asuntos a tener en cuenta:

1- la circunscripción utilizada para elegir o designar a los representantes. Sobre ello no hay dudas en la doctrina: si las entidades que deben ser representadas son las Comunidades Autónomas, la base territorial de representación debe ser la Comunidad Autónoma (y las ciudades autónomas de

489 HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., “La reforma del Senado. Una propuesta”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 72, 1995.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., “El Senado como Cámara de representación de intereses. Una propuesta no ortodoxa”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, primer semestre 2006 –monográfico sobre el Senado–, pp. 287 y ss.

490 TORRES DEL MORAL, Antonio. “El Senado”, *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, 1992, p. 366.

491 ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de Estado y la forma de gobierno” en *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura, Cortes Generales, Madrid, 2008, Vol. I, pp. 419 y ss.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. “Sobre la reforma del Senado”, en El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos, p 751 y ss .

PORTERO MOLINA, Jose A., “Breves consideraciones sobre la reforma del Senado”, en *Estudios de Derecho Público* en homenaje a Juan José Ruiz-Rico, Tecnos, 1997, pp. 1080 y ss.

Entre los que son partidarios hoy de esperar, GARRORENA MORALES, A. “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, en GARCÍA ROCA, J. y ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.), *Treinta Años de Constitución. Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, op. cit., pp. 55-56.

Ceuta y Melilla). En palabras del Consejo de Estado,⁴⁹² esta opción “encuentra sólido apoyo en los ordenamientos de estados compuestos, en los que la composición de la Cámara alta se establece por referencia a los estados federados, Länder, Cantones o Regiones”. No obstante, el Consejo de Estado matiza: “la nueva composición, aún siendo la base autonómica, como corresponde a la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías podría no marginar las diversidades territoriales existentes en las distintas Comunidades Autónomas”; en consecuencia “puede ser aconsejable tener en cuenta a las provincias a fin de decidir el número de senadores”⁴⁹³

2. La segunda cuestión es la distribución de escaños entre las Comunidades Autónomas (las entidades territoriales que han de ser representadas). En este punto, las soluciones del Derecho Comparado son múltiples: representación igualitaria (Estados Unidos, Suiza, Argentina) o en función de la población hasta un cierto límite (Austria o Alemania). No existe una representación proporcional estricta. En España nadie apuesta por la representación igualitaria. La doctrina se inclina por diversas alternativas. Por una representación tendencialmente paritaria, pero con corrección poblacional, como dicen Aja y Garrorena Morales, pero difiriendo en la composición de esa proporcionalidad ⁴⁹⁴. Aja propone un mínimo de tres para todas las comunidades y otro más por cada millón o por cada dos millones de habitantes, en tanto que Garrorena abogaba en 1995 por atribuir 6 senadores a las Comunidades Autónomas con menos de dos millones de habitantes, 7 a aquéllas de entre dos y cinco millones y 8 a las de más de cinco millones; Ceuta y Melilla elegirían 2 senadores; a esta relación se añadiría 1 senador más a las Comunidades históricas; a la relación anterior se añadirían los senadores por derecho propio, que serían los Presidentes de Comunidades Autónomas, que podrían ser sustituidos por un miembro de su Gobierno. Punset⁴⁹⁵ propone mantener el número actual de miembros de la Cámara alta y por atribuir a cada Comunidad Autónoma el mismo número de senadores que tiene en la actualidad, a base de sumar los cuatro por provincia más los que les corresponden en función de la población (1 más y otro por cada millón de habitantes). Por su parte, Solozábal propone que la representación autonómica se determine cuantitativamente en función del número de provincias que componen cada Comunidad Autónoma,

492 El Informe ha sido publicado, junto con la consulta del Gobierno y los debates académicos previos, en RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO. “El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, 2006.

493 Informe del Consejo de Estado, pp. 274 y 276. www.consejo-estado.es.

494 AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, p. 726 GARRORENA MORALES, Angel, “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995, pp. 20-26.

495 PUNSET, R. amon. “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional”, en RUBIO LLORENTE Y ÁLVAREZ JUNCO. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2006, págs. 857-896.

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, en *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, 2008.

atribuyendo la misma representación por provincia como ocurre en la actualidad, y del número de habitantes de cada Comunidad Autónoma, produciéndose así una igualación entre los senadores por población y por cuota provincial.

El Consejo de Estado considera que si se desea una Cámara de las Comunidades Autónomas lo mas apropiado es una Cámara paritaria, con el mismo número de senadores por Comunidad. Los inconvenientes encontrados para no aconsejar esta formula son: “Por una parte, las grandes diferencias de población entre unas y otras Comunidades Autónomas daría lugar a desproporciones tal vez no aceptables para las más pobladas; por otra, desde el punto de vista de la situación actual, la disminución de representantes que supondría para algunas podría vedar la propia reforma (nótese que la horquilla actual va de los 39 o 40 de Castilla y León o Andalucía hasta los 5 de Cantabria, Navarra o La Rioja)”. Los correctivos para superar estos inconvenientes de la paridad son: primero, atribuir senadores adicionales a las Comunidades Autónomas en proporción a la población, bien que este criterio no puede conducir a grandes diferencias entre Comunidades Autónomas; segundo, introducir el número de provincias como criterio adicional de asignación de escaños⁴⁹⁶.

Los escenarios posibles a partir de los criterios elaborados por el Consejo de Estado diseñan un Senado con la siguiente conformacion: un Senado de 190 senadores, que se distribuyen entre las 17 Comunidades Autónomas de la siguiente forma: 6 senadores fijos más un senador por provincia y otro más por cada millón de habitantes. Con ello la relación entre la Comunidad más representada y la menos representada no supera la proporción de 3 a 1. Se añadirían otros 4 senadores más: 2 para Ceuta y 2 para Melilla. En total 194 senadores, un número inferior al actual.

3. La tercera cuestión –la más problemática– se refiere a la elección y designación de los senadores. Los modelos del Derecho Comparado son tres: elección directa por el cuerpo electoral de las entidades territoriales (Estados Unidos, Argentina), designación por los Parlamentos de las entidades territoriales (Austria) o por los Gobiernos de las mismas (Alemania), modelos manejados por la doctrina española.

El Consejo de Estado rechaza el modelo alemán y opta por una Cámara parlamentaria. En la primera alternativa (por la que muestra una leve preferencia), los senadores serían elegidos

496 Informe del Consejo de Estado, pp. 278-291.

directamente por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma, y las elecciones se celebrarían simultáneamente con las autonómicas; el sistema electoral se determinaría por la Ley Electoral. En la segunda alternativa, en cada provincia de la Comunidad Autónoma, los ciudadanos elegirían directamente un senador por un sistema mayoritario; y el resto de senadores (los 6 fijos por Comunidad y los adicionales en proporción a la población) serían designados por cada Parlamento autonómico, según el procedimiento establecido en su Estatuto de Autonomía, pero siempre asegurando la representación proporcional de las fuerzas que lo componen. Los senadores no estarían sujetos a mandato imperativo⁴⁹⁷.

Si se quiere que sea una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas, en el Senado debe estar representada la Comunidad Autónoma, no la pluralidad interna de fuerzas políticas de cada Comunidad, porque esa pluralidad ya está presente en cada Asamblea Autonómica. El pluralismo territorial se expresa haciendo que en el Senado estén representadas las 17 Comunidades Autónomas (y las dos ciudades autónomas). Y esto es lo que pretende reflejar el Senado, una Cámara diferenciada en su representación respecto del Congreso.

De acuerdo a las reflexiones anteriores, los modelos se reducen a dos: una Cámara cuyos miembros sean designados por los Gobiernos autonómicos (al modo alemán); o una Cámara cuyos miembros sean designados por los Parlamentos Autonómicos con arreglo a un sistema mayoritario, de manera que quien ostente la mayoría en el Parlamento Autonómico designe a todos los senadores⁴⁹⁸.

Otra posibilidad dentro de este modelo es la que ofrece el profesor Blanco: un Senado elegido por los Parlamentos Autonómicos con arreglo a un sistema de representación proporcional. Ahora bien, los senadores expresarían la voluntad de la Cámara a través de dos sistemas de votación: el voto per capita (o individual) como hasta el presente, y el voto comunitario o por Comunidad Autónoma. Este último se formaría por mayoría mediante votación interna del grupo de senadores de cada Comunidad Autónoma. Quedaría así garantizado que la votación expresada sería unitaria, la de la respectiva Comunidad Autónoma. Al voto comunitario se reservarían estos asuntos: la reforma de

497 Ibid, pp. 295-311.

498 SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan J., “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, en *Repensar el Senado...*, ob.cit., pp. 49-50.

GARRORENA MORALES, Angel, “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995, pp. 31-32. No obstante, con posterioridad, GARRORENA parece rectificar su posición. GARRORENA MORALES, A., “La reforma constitucional del Senado”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit., p. 913.

la Constitución, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, las leyes de armonización, la autorización del artículo 155 CE, la autorización para la celebración de los tratados o convenios del artículo 94.1 CE, los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE) o la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE). En todos estos supuestos, el Senado tendría auténtico derecho de veto, porque el Congreso no podría levantarlo de forma unilateral⁴⁹⁹. En todas las alternativas señaladas, el senado va a expresar la voluntad unitaria de cada Comunidad Autónoma.

Corolario indispensable del segundo modelo, según algunos, es el mandato imperativo de los senadores, para asegurar la unidad de voto, que es de lo que se trata. Los senadores serían así libremente revocables por la Asamblea que los designó. Ambos modelos cuentan con apoyos y detractores en la doctrina española.

VIII.2- Las funciones del Senado

La cuestión más íntimamente relacionada a la composición de la Cámara es la de sus funciones. Recordando a modo de advertencia, la paradoja de Madison, enunciada por Déhousse: *«La evolución de los regímenes federales lleva a pensar que cuanto más importante sea el lugar de la Cámara Alta en el sistema institucional federal, más difícil le será cumplir la función representativa que le ha sido confiada»*.⁵⁰⁰ Lo que llevado al sistema español viene a dar el principio siguiente: cuanto más territorial sea el Senado en su composición, mayor será la desigualdad de sus funciones respecto de la Cámara Baja elegida por sufragio universal, pasando entonces a ser una Cámara especializada.

Las reflexiones de Sáenz Royo sobre las mutaciones que de hecho se han producido en las Cortes españolas y su funcionamiento, merecen ser tenidas en cuenta, ya que en su opinión el Congreso se ha convertido, producto de esas mutaciones, en la sede principal de defensa de los intereses territoriales en el proceso nacional de toma de decisiones políticas⁵⁰¹. Esta mutación, en opinión de la autora, es fruto del sistema de partidos, que ha transformado a las Cortes en un

499 BLANCO VALDÉS, Roberto “La reforma del Senado” en *Claves de la Razón Práctica*, 151, 2005, pp. 41 y ss.; también en el capítulo 8 de su libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

500 DÉHOUSSE, R. “Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux”, en *Revue de Droit Publique et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n.3, 1990, pág. 647.

501 SAENZ ROYO, Eva. “Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de Derecho Político*, n. 85, 2012, p. 178.

“Parlamento de partidos”⁵⁰². El Congreso funciona como sede, por un lado, del partido nacional mayoritario, y del minoritario también. Los diputados están sometidos, por un lado, a la disciplina partidaria, pero por otro lado, están sometidos al aparato burocrático autonómico del partido. Pero también el Congreso es lugar de defensa de los intereses territoriales de todas las CCAA, por medio de los partidos estatales, y por acción de la mayor influencia de las estructuras regionales de los partidos sobre las estructuras estatales de los mismos. De ahí que “la participación de los intereses territoriales en la decisión estatal es una realidad en el Congreso”⁵⁰³.

Después de estas reflexiones, y remontándonos a las funciones del Senado, debemos decir que sólo cuando hay igualdad de origen democrático (y, por tanto, las mismas mayorías) se admite un bicameralismo perfecto. A mayorías distintas por distinta representación suelen corresponder funciones diferentes.

Aquí hay dos asuntos implicados y entrelazados:

- 1- Si el Senado, para ser Cámara de representación territorial, debe asumir funciones específicamente territoriales.
- 2- Cuál es el peso que hay que atribuir al Senado respecto al Congreso en el ejercicio de esas funciones. A la hora de dar respuesta a estas cuestiones, es pertinente hacer dos observaciones previas:

En primer lugar, en las Comunidades Autónomas, estas funciones cobrarían pleno sentido. En particular, tendría más razón de ser la competencia del artículo 155 CE, que ejerce en exclusiva.

En segundo lugar, un Senado verdaderamente representativo de las Comunidades Autónomas las haría protagonistas de aquellas funciones en las que aquél está equiparado (absoluta o relativamente) al Congreso y que no son menores. En particular, a través de un Senado reformado en su composición, las Comunidades Autónomas participarían en la reforma de la Constitución, de la que ahora están excluidas, salvo para ejercer la iniciativa. En particular, a través de un Senado reformado en su composición, las Comunidades Autónomas (todas ellas) participarían directamente

502 SAENZ ROYO, Eva. “El papel del Parlamento español en la democracia de partidos”, *Revista de derecho político*, n. 73, 2008, p 149.

503 SAENZ ROYO, E. *Desmontando...*, ob. Cit. P, 54.

en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional o del Consejo General del Poder Judicial, cosa que no sucede ahora⁵⁰⁴.

La mayoría de quienes son partidarios de reformar el Senado para convertirlo en una Cámara de las Autonomías, aunque no todos⁵⁰⁵, así como el Consejo de Estado, se han inclinado por atribuir al Senado competencias específicas en relación con las Comunidades Autónomas (llámense, para abreviar, competencias territoriales). Dentro de esta mayoría, la mayoría (pero no todos) se inclina también por hacer dos añadidos: el primero, el Senado no pierde sus competencias actuales, esto es, las territoriales –que se pretenden– se unen a las actuales; el segundo, el Congreso mantiene su primacía de posición respecto del Senado, también respecto de estas competencias territoriales. Usando palabras del Consejo de Estado, se pretende que el Senado sea una Cámara de representación general y competencias universales y una Cámara de representación territorial y competencias territoriales notables, aunque no determinantes, per se, en los asuntos de incidencia autonómica⁵⁰⁶.

¿Cuáles han de ser esas competencias territoriales? La doctrina apunta en tres direcciones (que recoge el Informe del Consejo de Estado): a) una intervención especial en relación con determinadas leyes⁵⁰⁷ (de especial incidencia o trascendencia autonómica); b) la configuración del Senado como espacio de cooperación entre el Estado y las Comunidades o de estas entre sí; c) y la participación en la formación de la voluntad del Estado en la Unión Europea. La doctrina solamente hace un tratamiento preciso de la primera dirección, pero no en el tratamiento de las otras direcciones.

Dentro de los partidarios de la Reforma, la mayoría coincide en la necesidad de reforzar la posición del Senado en el procedimiento legislativo y que ese refuerzo debe operar sobre

504 Un Senado reformado en su composición haría innecesario el actual sistema de participación de las Comunidades Autónomas en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional, que ha acabado siendo aguado por el propio Tribunal Constitucional en sendas sentencias. Además, reconduciría a la multilateralidad la pretensión de algunas Comunidades Autónomas de participar en la designación de los miembros de órganos constitucionales (u otros organismos estatales), conforme lo han dispuesto sus Estatutos. El TC se ha pronunciado al respecto, al enjuiciar el artículo 180 del Estatuto catalán: “La Generalitat participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional, en los términos que dispongan las Leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”. El Alto Tribunal ha desactivado, sin anularlo, el precepto: lo ha declarado constitucional si se interpreta en el sentido de que la participación de la Generalitat se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan las leyes orgánicas correspondientes. Esto es, lo que en el precepto estatutario constituye un mandato al legislador estatal se convierte en una recomendación: el precepto no obliga –no puede obligar– al legislador estatal a establecer esa participación (fj 113 de la STC 31/2010).

505 PUNSET, R., “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos...* ob. cit., pp. 885-894.

506 Informe del Consejo de Estado, p. 322.

507 LÓPEZ GUERRA, L. “La reforma del procedimiento legislativo del Senado”, en *Ante el futuro del Senado* Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1996., p. 327-338.

determinadas leyes de incidencia autonómica o de especial trascendencia autonómica. A partir de esta coincidencia general se plantean tres cuestiones⁵⁰⁸.

A- cuál sería el ámbito de la función legislativa del Senado. En este punto hay quienes pretenden que el Senado solo se ocupe de estas leyes (señaladamente Aja y Garrorena⁵⁰⁹ y quienes entienden que el Senado debe intervenir en todas las leyes, pero especialmente (con un plus de intervención) en las leyes de incidencia autonómica (es la posición de la mayoría de la doctrina y la del Consejo de Estado). En estas dos posiciones hay un distinto modo de entender el Senado: para los primeros, el Senado debiera ser una Cámara exclusivamente especializada en los asuntos autonómicos; para los segundos, la especialización en los asuntos autonómicos no obsta al ejercicio de sus funciones ordinarias.

Detrás de la segunda posición late una concepción dual del Senado, considerado a la vez Cámara de representación territorial y Cámara de representación del pueblo en su conjunto; concepción muy presente en el Informe del Consejo de Estado.

B- cuáles deberían ser esas leyes de incidencia autonómica. Se apuntan por la doctrina los Estatutos de Autonomía (en puridad, su reforma), las leyes del artículo 150 CE, las leyes que afecten a la financiación de las Comunidades Autónomas y –con menos partidarios– las leyes básicas⁵¹⁰. El Consejo de Estado, por su parte, obvia los Estatutos de Autonomía (en cuya reforma, por cierto, ya participan las Comunidades Autónomas) pero añade una cláusula residual, que permite al Gobierno remitir al procedimiento legislativo especial (el que se seguiría para estas leyes de incidencia autonómica) aquellas materias cuya relevancia autonómica lo justifique, a su juicio.

C- en qué consistiría el refuerzo procedimental del Senado respecto de esas leyes de incidencia autonómica. La opinión general de la doctrina, secundada por el Consejo de Estado, es que ese refuerzo procedimental debiera concretarse así:

508 GARRORENA MORALES, A., “La reforma constitucional del Senado”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académico...*, pp.919 a 923.

509 AJA, E., “La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos...* ob. Cit GARRORENA MORALES, A., “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, ob. cit. Ambos son partidarios de la especialización del Senado en asuntos territoriales.

510 BIGLINO CAMPOS, Paloma. *La función integradora de la Ley y el Senado como Cámara de representación territorial*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005, pp. 927 y ss.

1) El plazo de discusión en el Senado de todo tipo de leyes, no solo las de incidencia autonómica, se ampliaría. El artículo 90 CE prevé un plazo de 2 meses, que se reduce a un máximo de 20 días naturales para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno. La doctrina coincide en considerar estos plazos muy exigüos y defiende su ampliación. En particular, el Consejo de Estado aboga por su ampliación de 2 a 4 meses y a 20 días como mínimo (no como máximo) para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno⁵¹¹.

2) El procedimiento legislativo se iniciaría en el Senado para las leyes de incidencia autonómica. El Senado dejaría así de ser una Cámara de segunda lectura⁵¹². Ello podría tener costes: un Senado hostil al Gobierno podría bloquear la iniciativa legislativa del Gobierno, incluso rechazándola sin más, sin entrar en discusión. El Consejo de Estado quiere evitar este efecto, por lo que aconseja otorgar al Presidente del Gobierno la facultad de obtener la reanudación en el Congreso del procedimiento legislativo, en la medida en que considere que la iniciativa en cuestión es necesaria para llevar a cabo el programa político del Gobierno. El Consejo de Estado completa su ejercicio de prudencia excluyendo las leyes básicas de la primera lectura en el Senado.

3) En caso de discrepancia entre Senado y Congreso, se extendería a las leyes de incidencia autonómica el procedimiento del artículo 74.2 CE, hoy previsto para muy contados supuestos (además, no legislativos). Se constituiría así una Comisión Mixta compuesta por igual número de diputados y senadores, que presentaría un texto de consenso que se votaría en ambas Cámaras. Si no se aprobara por cualquiera de ellas, decidiría en última instancia el Congreso por mayoría absoluta.

En verdad, estas prudentes soluciones aumentarían el protagonismo del Senado, pero seguiría siendo un actor secundario. Se reformaría la Constitución y se daría voz a las Comunidades Autónomas en el Senado pero, a la postre, decidiría el Congreso (eso sí, por mayoría absoluta). Por ello, no son compartidas por toda la doctrina partidaria de la Reforma.

Por ejemplo, Eliseo Aja, exige la mayoría de 3/5 en el Congreso para decidir en última instancia, tratándose de leyes básicas, leyes de financiación o Estatutos de Autonomía⁵¹³. Blanco

511 Informe del Consejo de Estado, pp. 253-254 y pp. 247-248.

512 GARCÍA MARTÍNEZ, M. Asunción. *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 221.

513 AJA, E., “La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, ob. cit., pp. 714-718.

Valdes⁵¹⁴ otorga al Senado derecho de materias, entre ellas las leyes de armonización y las leyes relativas al sistema de financiación autonómica. Y todavía más allá va Garrorena: en última instancia prevalecería la posición del Senado respecto del Congreso, tratándose de determinadas leyes (las de reforma de los Estatutos, las leyes del artículo 150 CE y las leyes del artículo 157.3 CE), que denomina precisamente por ello “leyes de prevalencia del Senado”⁵¹⁵.

VIII. 3- El problema de la cooperación y su resolución

Uno de los problemas más graves que se achaca a España por ser Estado de las Autonomías es la descoordinación y la falta de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre sí. En todos estos años se ha estructurado uno de los Estados más descentralizados del mundo pero, al parecer, no se ha logrado la articulación del todo con las partes y de estas entre sí.

Existe un problema de origen: la Constitución apenas regula los principios y los instrumentos de cooperación. En lo que respecta a los principios, encontramos sólo una apelación genérica a la solidaridad (arts. 2 y 138.1 CE). En lo que respecta a los instrumentos, hay una sucinta referencia a los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas en el artículo 145.2 CE, pero para encorsetarlos, desde una indisimulada desconfianza. El precepto hace una distinción no aclarada entre convenios (para la gestión y prestación de servicios) y acuerdos y sujeta los primeros a comunicación a las Cortes Generales –cosa lógica– y los segundos a autorización –cosa no tan lógica⁵¹⁶.

Esta ausencia de regulación ha sido paliada por el Tribunal Constitucional, que ha sentado los principios que rigen esa cooperación, y por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), que ha incorporado los principios jurisprudenciales (art. 4) y, sobre todo, ha previsto instrumentos de cooperación. Estos instrumentos son orgánicos y no orgánicos. Los instrumentos orgánicos son dos (art. 5): las Conferencias Sectoriales, órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno y de los Consejos de Gobierno; y las Comisiones Bilaterales de Cooperación, órganos de composición bilateral y ámbito general, que reúnen a miembros del

514 BLANCO VALDÉS, R., “La reforma del Senado”, en *Claves de la Razón Práctica...*, op. cit., p. 46.

515 GARRORENA MORALES, A., “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995, pp. 34-36.

516 Informe del Consejo de Estado, pp. 200-201.

Gobierno con miembros del Gobierno de una Comunidad Autónoma⁵¹⁷. Los instrumentos no orgánicos son los convenios de Conferencia Sectorial. Todos estos instrumentos se desenvuelven en el ámbito de la cooperación entre Ejecutivos. A esta relación de instrumentos hay que añadir, por elevación, la Conferencia de Presidentes, que reúne (o al menos pretende reunir) anualmente en el Senado al Presidente del Gobierno con los Presidentes de las 17 Comunidades Autónomas y de las 2 ciudades autónomas. Este instrumento no está regulado ni institucionalizado. A la vista de estos instrumentos, muy consolidados (salvo la Conferencia de Presidentes, a la espera de su institucionalización), cabe preguntarse cuál podría ser el papel de un Senado reformado en su composición como instrumento de cooperación. Aquí es donde cobra relieve el modelo de Senado por el que se opte. Es obvio que un Senado formado por miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, al modo alemán, es idóneo para cubrir este papel. Podría, sin dificultades, integrar en su seno los instrumentos ahora existentes, que se desenvuelven en lo intergubernamental. Un Senado gubernamental está en condiciones de ser la sede general de las relaciones entre el Gobierno estatal y los Gobiernos Autonómicos o de estos entre sí. El encaje sería fácil. Lo único que habría que exigir es algo que falta ahora en las relaciones intergubernamentales de cooperación: transparencia. Por el contrario, un Senado reformado, pero concebido como Cámara parlamentaria, no parece que esté en condiciones de asumir las tareas que realizan esos consolidados instrumentos de cooperación, de acusado carácter técnico (salvo la Conferencia de Presidentes) y, por ello, genuinamente intergubernamentales. Tiene razón el Consejo de Estado (que, como ya se ha dicho, opta por un Senado como Cámara parlamentaria) cuando dice que no parece indispensable ni quizá aconsejable situar a un Senado-Cámara parlamentaria en el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales⁵¹⁸. El papel de un Senado-Cámara parlamentaria sería más modesto: realizaría funciones de información, control e impulso político, para lo cual valen los instrumentos actuales a su alcance. Acaso también podría ser la sede principal para el debate de las grandes cuestiones, para lo cual podrían servir también los instrumentos actuales: los debates sobre el estado de las Autonomías y la Conferencia de Presidentes, que celebraría sus reuniones en el Senado.

VIII. 4- La participación en la Unión Europea

Las Comunidades Autónomas han reclamado participar en la formación de voluntad del Gobierno español en las instituciones comunitarias, principalmente en el Consejo. Esta reclamación

517 El Estatuto Catalán (art. 183), configura la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado. El artículo 183 del Estatuto catalán fue objeto de impugnación y sobre él se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (vid. STC 31/2010, fj 115).

518 Informe del Consejo de Estado, p. 264.

se ha encauzado, hasta ahora, a través de la antigua Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), red denominada, desde el 15 de abril de 2010, Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE). La hoy CARUE empezó a funcionar en 1989, pero solo adquirió rango legal en 1997 (Ley 2/1997, de 13 de marzo). La Ley la define como un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos europeos (art. 1.1). Es un órgano interdepartamental, que reúne al Ministro de Administraciones Públicas, que la preside, con los consejeros correspondientes designados por cada Comunidad Autónoma (art. 2). Entre las funciones de la CARUE, la Ley (art. 1.2) pone énfasis en una: en particular, debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones. Existe cierto acuerdo doctrinal (entre los partidarios de la reforma) en que el Senado sea el cauce a través del cual se instrumente la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones de la Unión Europea, cuando afecten a sus competencias o intereses (la llamada fase ascendente del proceso de toma de decisiones). La integración europea ha supuesto y está suponiendo la cesión paulatina del ejercicio de competencias soberanas desde el Estado hacia la Unión Europea. Esta reducción de la libertad de acción del Estado ha afectado más a las Comunidades Autónomas que al Estado Central. Ello es así porque son los Gobiernos nacionales los que participan en las decisiones comunitarias, a través del Consejo

Pues bien, la participación de las Comunidades Autónomas en la llamada fase ascendente se ha articulado en virtud de acuerdos adoptados en el seno de la hoy CARUE, que tienen el valor de convenios de Conferencia Sectorial. En virtud de un acuerdo de 1994 se articuló la participación interna esto es, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Gobierno Español llevará a Bruselas. Esta participación se produce en el seno de la Conferencia Sectorial que corresponda al asunto que tratar (Agricultura, Pesca...). En ella los representantes autonómicos pueden alcanzar una posición común y, si se trata de materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, esa posición debe ser tomada en cuenta de forma determinante por el Gobierno español a efectos de fijar su posición negociadora inicial en el Consejo; si se trata de materias de competencia compartida o concurrente con el Estado, la posición común determinante será la que resulte del acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado.

En 2004 las Comunidades Autónomas dieron el salto al Consejo, en virtud de otro Acuerdo adoptado en el seno de la entonces CARCE. Este acuerdo prevé la participación de un representante de las Comunidades Autónomas en la Delegación española ante el Consejo, en cuatro formaciones

de éste, relativas a materias en las que las Comunidades Autónomas tienen amplias competencias (Empleo-política social, agricultura-pesca, medio ambiente y educación-juventud-cultura). Este representante es elegido por el Pleno de la Conferencia Sectorial concernida por el asunto a tratar. Es miembro de pleno derecho de la Delegación Española y puede pedir la palabra al Jefe de la Delegación en la reunión del Consejo. Obviamente, el representante autonómico acude al Consejo con una posición común, previamente acordada con los demás representantes autonómicos en la Conferencia Sectorial; posición común que debe ser tomada en cuenta, bien que la responsabilidad última corresponde al Jefe de la Delegación⁵¹⁹.

En la reunión de la CARUE celebrada el 2 de julio de 2009, se acordó la ampliación al ámbito de consumo de la formación de Competitividad, y en la reunión celebrada por dicha Conferencia el 15 de abril de 2010, se acordó la ampliación al ámbito de las reuniones relativas a ordenación del juego y apuestas del Grupo de Trabajo afectado de la citada formación de competitividad.

No puede dejarse de mencionar el impacto que sobre este asunto han tenido las recientes reformas estatutarias. Los nuevos Estatutos de Autonomía recogen en un capítulo específico (un título propio en el caso del Estatuto valenciano) las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea⁵²⁰. En ellos se regula la participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente. Con ocasión de la impugnación de los preceptos correspondientes del Estatuto Catalán, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto. Por encima de consideraciones concretas⁵²¹, lo que interesa resaltar es el esfuerzo hecho por el Tribunal por reconducir a la multilateralidad la aspiración a la bilateralidad que se detecta en el Estatuto catalán, pero que es también visible en algún otro Estatuto (principalmente el andaluz): para el Alto Tribunal, como no podía ser de otra manera, es a la legislación del Estado y solo a ella a la que corresponde libremente determinar los concretos supuestos, formas y condiciones de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones del Estado en la Unión Europea. Esa legislación estatal no existe, tan solo tenemos los acuerdos de la CARUE. Convendría que existiera.

Este es el contexto en el que hay que situar el posible papel Senado en relación con la Unión Europea. Se trata de un contexto gubernamental: es el Gobierno de la Nación el que participa en las

519 Artículo 61 del Estatuto de Valencia; artículos 184 a 192 del Estatuto de Cataluña; artículos 218 a 221 del Estatuto de Andalucía; artículos 92 a 95 del Estatuto de Aragón; art. 106 a 113 del Estatuto de Baleares; artículos 61 a 66 del Estatuto de Castilla y León; y artículo 70 del Estatuto extremeño.

520 Otro acuerdo de 2004 completa la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

521 STC 31/2010, ff. jj. 118 a 123.

decisiones del Consejo y, puesto que esto es así, son los Gobiernos autonómicos los que participan en la formación de voluntad del Gobierno de la Nación ante el Consejo. Así las cosas, es obvio que un Senado formado por miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, al modo alemán, es idóneo para articular la participación indirecta de las Comunidades Autónomas en el Consejo. Atraería hacia sí los instrumentos ahora existentes y reconduciría hacia la multilateralidad la tendencia a la bilateralidad que se refleja en algunos Estatutos de Autonomía.

Por el contrario, un Senado-Cámara parlamentaria debería reducir su papel a la información, control e impulso político. Podrían servir para ello los instrumentos existentes, en particular, la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada mediante Ley 8/1994. Formada por igual número de diputados y senadores, el objetivo de esta Comisión es dar participación a las Cortes Generales en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión y, en general, permitir que dispongan de la más amplia información sobre las actividades de la Unión Europea. En todo caso, ese Senado reformado se vería beneficiado, en cuanto parte de las Cortes Generales, del reforzamiento del papel de los Parlamentos Nacionales que ha operado el Tratado de Lisboa⁵²², el cual establece qué puede y no puede hacer la UE, y qué medios puede utilizar. Modifica la estructura de las instituciones europeas y sus métodos de trabajo, para que puedan dar mejor servicio a la democracia y a los valores fundamentales de la Unión. Los postulados del mismo son:

- Una Europa más democrática y transparente, a través del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tener mayor protagonismo, y más oportunidades para que los ciudadanos hagan oír su voz.

- Una Europa más eficaz, con métodos de trabajo y votación simplificados, instituciones modernas y adaptadas a la Unión de los Veintisiete, y más capacidad para actuar en los ámbitos prioritarios para la UE de hoy: las tareas entre la Unión y los países miembros.

- Una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad, que potencie los valores de la Unión, conceda rango de Derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales, establezca nuevos mecanismos de solidaridad y garantice una mejor protección a sus ciudadanos.

- Hacer de Europa un actor en la escena global, combinando los instrumentos con que cuenta la política exterior europea a la hora de elaborar y aprobar nuevas políticas.

Una vez entrado en vigencia las voces críticas han sido abundantes. El clima general de la doctrina española que ha analizado hasta el momento el tratado no es particularmente optimista, pues supone haber construido una “Europa a la medida de los gobiernos” ya que se ha hecho “desde los

522 Tratado de Lisboa , disponible en http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.html

gobiernos, para los gobiernos y a medida de los gobiernos”⁵²³. Da la sensación de que hubiese tratado de hacer que “lo que es parezca que no es”⁵²⁴, todo lo cual obliga a plantearse lo que ocurre con un proyecto que aparece a los ojos de los europeos como extenuado⁵²⁵.

De todo lo dicho, resumimos ahora lo que propone el Consejo de Estado:

- El Senado se mantiene como una Cámara Parlamentaria, una de las dos que integran las Cortes Generales. Esta opción tiene consecuencias sobre el papel del Senado como espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado.⁵²⁶

- El Senado se mantiene como órgano dual: Cámara de representación del pueblo español en su conjunto (art. 66.1 CE) y Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). sigue ejerciendo las mismas funciones, aunque se refuerza su posición en el procedimiento legislativo para ciertas leyes (“leyes de incidencia autonómica”). La condición de Cámara de representación del pueblo español en su conjunto impide reducir la función legislativa del Senado a las “leyes de incidencia autonómica”; la condición de Cámara de representación territorial conduce a otorgarle algún protagonismo sobre esas “leyes de incidencia autonómica”.

- El Senado se mantiene como Cámara subordinada al Congreso. En razón de los cambios propuestos en la composición, el Senado pasa a ser una Cámara permanente, que no se disuelve conjuntamente con el Congreso (salvo en el supuesto del artículo 168 CE). El Senado pasa así a tener vida independiente del Congreso. En resumen, para el Consejo de Estado, el Senado, que representa también al pueblo español –como el Congreso–, al hacerlo como suma de partes, ha de ocupar un lugar que cede ante el Congreso, en cuanto éste representa al pueblo en su unidad.

523 Mangas Martín, A, “Europa a medida de los gobiernos”, *Revista General de Derecho Europeo* 2007, num. 14, www.justel.com

524 “Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca”, Real Instituto Elcano, ARI 76/ 2007, Madrid, 2007. www.realinstitutoelcano.org

525 Méndez de Vigo, I, pp. 338-339.

526 RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. p.230.

IX- PROPUESTAS PARA UN POSIBLE SENADO FEDERAL

En general, existe acuerdo en que hay que reformar el Senado y en que la reforma debe ir orientada a hacer de él una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Las discrepancias doctrinales se producen en cómo hacer efectiva esa transformación. En lo que sigue, expongo nuestras consideraciones.

1. Sobre la composición del Senado

Si se quiere que el Senado sea una Cámara de Representación de las Comunidades Autónomas, debe representar a las Comunidades Autónomas, a cada una de ellas en su individualidad, porque todo lo que no sea así carece de sentido. por tanto, las opciones se reducen básicamente a dos: o una “Cámara” de los Gobiernos autonómicos, o una Cámara parlamentaria, con parlamentarios designados por las Asambleas Autonómicas por sistema mayoritario.

La opinion de Eliseo Aja en cuanto a convertir el Senado en una futura reforma en senado federal deberia inspirarse en el sistema aleman, que en su opinion es el que mejor funciona, en cuanto lugar de participacion de los estados federales en la politica federal⁵²⁷.

La propuesta estaria encaminada a la composicion del mismo por tres representantes de cada comunidad autonoma, y uno mas por cada millon de habitantes, hasta un maximo de seis. Con esto se toma la idea federal clasica de igualdad de representacion, como en EEUU, Suiza, y tambien se pondera el peso de la poblacion, como en Alemania y Austria.

Ninguna de estas configuraciones puede impedir de hecho la postura de los partidos. En España, la defensa de los intereses territoriales en la voluntad federal depende sobre todo del sistema de partidos, ya que el sistema electoral favorece que las fuerzas nacionalistas arraigadas fuertemente

527 AJA, Eliseo. Estado autonómico y Reforma Federal..., ob. Cit.,p. 313.

en ciertos territorios así lo hagan, ya que de hecho defienden el “poder de las CCAA como principio”⁵²⁸ de una manera mas efectiva que en cualquier otro estado federal (EEUU, Alemania).

Es cierto que un Senado, gubernamental o parlamentario, pero compuesto en su mayoría por representantes autonómicos procedentes del principal partido de la oposición, incurra en la tentación de hacer justamente eso, oposición al Gobierno de la nación, en lugar de cooperar con éste a la mejor articulación del Estado de las Autonomías. Y al revés, es también cierto que un Senado, gubernamental o parlamentario, pero compuesto en su mayoría por representantes autonómicos procedentes del partido en el poder, se convierta en una Cámara dócil al Gobierno de la nación y escasamente preocupada por la cohesión territorial.

De allí que “ si el partido que controla el Gobierno Nacional no esta en condiciones de controlar igualmente las unidades constitutivas y no existe una disciplina de partido sobre las cuestiones ejecutivas y legislativas; y si por tanto, los miembros de los partidos operantes en los diversos niveles no esta en condiciones de actuar conjuntamente, estamos en una situación en la que no cabe esperar ser capaces de lograr una concentración del sistema institucional”.⁵²⁹

2. Sobre las funciones del Senado

En verdad, una Cámara de Representación Territorial no necesariamente ha de tener funciones específicamente territoriales. Si de lo que se trata es de que las Comunidades Autónomas participen en las funciones del Estado, es suficiente modificar la composición del Senado para que aquellas estén efectivamente representadas y puedan efectivamente participar. La especialización territorial supone ver al Senado desde una perspectiva distinta: no solo como órgano de participación en las funciones estatales, sino como órgano de garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas, y aquí sí justifica la especialización territorial. Pero, de darse composición territorial mas funciones territoriales, resultaría difícil entender que el Senado siguiera siendo una Cámara subordinada al Congreso en el ejercicio de esas funciones territoriales.

528 SAENZ ROYO, Eva. *Desmontando...*, ob. cit., p.65.

529 BLANCO VALDES, Roberto Luis. *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, p. 330, tomado de VENTURA, S “Federalismo per associazione e federalismo per devoluzione”, en S. Ventura, *Da stato unitario a Stato federale*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 23.

Si se quiere hacer un Senado que participe más intensamente en las leyes de incidencia autonómica, pero que también sea el espacio de la cooperación y el órgano que encauce la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, el modelo es el de un Senado “gubernamental”. Si, por el contrario, se quiere separar lo legislativo de lo ejecutivo, basta con una Cámara parlamentaria.

De allí que Eliseo Aja señala como primera función de este senado participar en la legislación estatal que afecta a las comunidades autónomas. De ser así se modificaría el poder de las CCAA y mejoraría la legislación estatal. Por otra parte cambiaría la determinación misma de las competencias, “al establecerse por el doble juego del Congreso y de este senado federal integrado por las CCAA”.⁵³⁰ El resultado de estos cambios se comprobaría al reducir de manera importantísima la intervención del tribunal constitucional en los conflictos competenciales.

De esta manera el Senado y el Congreso deberían participar en igualdad de condiciones en el procedimiento legislativo de leyes básicas. Lo mismo que en la de las competencias compartidas, o sea cuando el Estado tiene toda la competencia normativa y la comunidad autónoma la ejecución, como también en cualquier ley decisiva para la comunidad autónoma. En todos los casos siempre conviene que la Constitución establezca cuáles son las leyes ordinarias (el Senado no puede vetarlas, y se impone la aprobación de Diputados) y leyes de participación autonómica (necesitan aprobación del Senado). En este último caso, al tener las dos cámaras igualdad de posición debería existir una Comisión mixta paritaria, Congreso-Senado, para dirimir los conflictos y diferencias que se presentasen. Si no hubiera acuerdo, el Congreso debería resolver por mayoría cualificada. (En Alemania funciona muy bien una comisión de estas características).

La conformación senatorial al estilo alemán implicaría que los votos de cada CA tendrían el mismo sentido, aun cuando se tratara de un gobierno de coalición.

Una segunda función del Senado se encaminaría a dirigir las relaciones intergubernamentales y la participación de las CCAA en las instituciones generales del Estado.

530 AJA, Eliseo. *Estado autonómico y Reforma Federal...*, ob. Cit., p. 315.

La tercera función sería facilitar la participación de las CCAA cuando el estado español intervenga en las decisiones comunitarias.

Puede reprocharse a un Senado “gubernamental” el que no es idóneo para ejercer la función legislativa, algo que corresponde —que debe corresponder— a los Parlamentos. Sin embargo, no podemos ignorar que hoy, por regla general, las leyes las elaboran los Gobiernos, sirviéndose de su aparato burocrático, y que los Parlamentos ejercen fundamentalmente una labor de control político en el procedimiento legislativo (labor que recae en la oposición). De lo que se trata es de acomodar el papel de los Parlamentos autonómicos.

3. Sobre la posición constitucional del Senado

A. Sobre la naturaleza dual del Senado

La Constitución atribuye al Senado una doble naturaleza: ser órgano de representación del pueblo, en cuanto parte integrante de las Cortes Generales, y ser órgano de representación territorial. Como la “representación territorial” no es tal, la convivencia no resulta problemática.

Si el Senado se convierte en una Cámara de representación territorial y se le atribuyen funciones territoriales específicas, entonces la convivencia se torna problemática. Difícilmente un órgano que representaría a determinadas entidades territoriales (las Comunidades Autónomas) puede, a la vez, representar al pueblo español en su conjunto, titular de la soberanía.

En una reforma constitucional debiera eliminarse la consideración del Senado como órgano de representación del pueblo en su conjunto. Al respecto, Aja afirma, que el senado reformado debería ser muy distinto al congreso, porque su función no es duplicar al mismo, sino “resolver los problemas políticos en un estado que junto al parlamento y al gobierno central tiene otros 17 parlamentos y 17 gobiernos autonómicos”.⁵³¹

B. Sobre la posición del Senado en relación con el Congreso

⁵³¹ AJA, Eliseo. Estado autonómico y Reforma Federal..., ob. Cit., p 321.

La mayoría de la doctrina y el Consejo de Estado son partidarios de reformar el Senado pero manteniendo la primacía de posición del Congreso, particularmente en el procedimiento legislativo. Detrás de éste modo de entender las cosas está, sin duda, la preservación del valor de la gobernabilidad: el Jefe del Gobierno, que ha recibido la confianza del Congreso (el Senado está excluido de esta tarea), debe poder formar su Gobierno, y este Gobierno debe poder gobernar (dirigir la política –art. 97 CE–) y, por tanto, debe poder desplegar su programa de gobierno, también a través de leyes, usando para ello en el Congreso a la mayoría política que le ha elegido y que le apoya. Un Senado de las Comunidades Autónomas que tuviera una posición paritaria con el Congreso podría bloquear la actuación gubernamental, sin, además, haber elegido al Jefe del Gobierno. Y esto es algo que no se quiere.

Una consideración final última sería que reformar el Senado exige, por de pronto, dilucidar hasta cuánto se quiere sacrificar el valor de la gobernabilidad. Si se quiere preservar a toda costa, vale cualquier reforma de mínimos, que mantenga la primacía del Congreso.

Ahora bien, si se está dispuesto a asumir costes, deberá ser por una razón poderosa.

Porque una reforma tiene peros: cuanto menos, haría el procedimiento legislativo más complejo y podría dar lugar a una Cámara menos confortable para el Gobierno que dificultaría la gobernabilidad. Mercería la pena asumir estos costes si con ello se consiguiera que las Comunidades Autónomas (al menos la inmensa mayoría de ellas) aceptaran la multilateralidad: que aquello que es tarea de todos, por todos debe ser abordado, con espíritu constructivo.

El Senado, que ha sido sometido prácticamente desde 1978 a opiniones críticas y propuestas de modificación, quiere ser mayoritariamente reformado para utilizarse como cámara que solvente los problemas territoriales, volviéndose adecuado a las necesidades de un Estado autonómico. Con el correr del tiempo se intentó una dinámica que tenga por objeto dar más poderes al Senado que los inicialmente otorgados por la Constitución de 1978.

A la vista de su pretendida redefinición, su composición y funcionamiento generan una múltiple y variada suma de propuestas. La doctrina y el Consejo de Estado mantienen un mínimo común denominador, que es el de resaltar a las Comunidades Autónomas frente a las provincias, como nuevo actor principal de la estructuración territorial, pero sin dejar a las segundas un espacio

suficiente que atenúe su descalabro institucional práctico, desde los altares del excesivo protagonismo que se les concedió por motivaciones puramente políticas, al redactarse el art. 69 CE.

Si se quiere que el Senado sea una Cámara de Representación de las Comunidades Autónomas, creemos que debe representar de iure a las Comunidades Autónomas. Todo lo que no sea así carece de sentido. Por tanto, las opciones se reducen básicamente a dos: o una “Cámara” de los Gobiernos autonómicos, o una Cámara parlamentaria, con parlamentarios designados por las Asambleas Autonómicas por sistema mayoritario. Ninguna de estas configuraciones puede impedir de facto la deriva partidista. Pero el Derecho no puede resolver estas derivas. Cumple proporcionando un método de selección de los senadores congruente con el Senado que se quiere. Lo que no tiene sentido es que el Derecho diseñe un método de selección incongruente con lo que se quiere y que, luego, tampoco evite la deriva partidista.

La especialización territorial supone ver al Senado no solo como órgano de participación en las funciones estatales, sino como órgano de garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas. Esta nueva perspectiva justifica la especialización territorial. a una composición territorial no siguen necesariamente funciones territoriales. Pero, de darse esta secuencia composición territorial mas funciones territoriales, el Senado no debe seguir siendo una Cámara subordinada al Congreso en el ejercicio de esas funciones territoriales.

Si se quiere hacer un Senado omnicompreensivo, que participe más intensamente en las leyes de incidencia autonómica, pero que también sea el espacio de la cooperación y el órgano que encauce la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, el modelo más coherente es el de un Senado “gubernamental”. Si, por el contrario, se quiere separar lo legislativo de lo ejecutivo, basta con una Cámara parlamentaria. Ningún obstáculo operativo encuentro a que los Gobiernos autonómicos participen en la función legislativa. Lo que procede es acomodar el papel de los Parlamentos autonómicos. Su labor sería de control e impulso de la actuación de sus Gobiernos ante el Senado. Habría que proporcionarles armas suficientes al respecto y este es el terreno en el que habría que trabajar.

La Constitución atribuye al Senado ser órgano de representación del pueblo en cuanto parte integrante de las Cortes Generales, y ser órgano de representación territorial. Si se hace del Senado una Cámara de representación territorial, difícilmente pueda, a la vez, representar al pueblo español en su conjunto. El Senado debe seguir siendo un órgano del Estado Central, a través del cual las Comunidades Autónomas participen en sus funciones.

Abordar una reforma de la Constitución para que, un Senado reformado en su composición siga siendo una Cámara subordinada al Congreso no parece que suponga un gran incentivo para cambiar. Es más, atribuir al Senado funciones territoriales específicas para, después, hacer prevalecer la voluntad del Congreso, no parece del todo coherente. Configurar el Senado como Cámara de representación territorial, con funciones específicamente territoriales, debe implicar hacer de él una Cámara que tenga un peso similar al del Congreso en el ejercicio de esas funciones territoriales (especialmente en el procedimiento legislativo) o, cuanto menos, reducir notablemente el desequilibrio existente en la actualidad.

Y, finalmente, debe tenerse muy en claro que los problemas técnico jurídicos tienen solución - más o menos compleja- pero solo con la premisa fundamental de una voluntad política. La reforma del Senado es un asunto político, por lo tanto su resolución depende de decisiones políticas.

Los modelos extranjeros deben ser estudiados y considerados, pero a la hora de definir su sistema los españoles deben saber que será el resultado de una opción política. Cuando se acuerde esa decisión los técnicos deberán precisar la estructura político constitucional, apuntando los problemas que suscite, y concretar esa estructura en fórmulas articuladas.

CAPÍTULO 5: SENADO ARGENTINO

I. INTRODUCCIÓN. II. HISTORIA. III. SISTEMA BICAMERAL. IV. EL SENADO ARGENTINO. SUS ANTECEDENTES. IV 1- La Asamblea General Constituyente del Año XIII. IV. 2- Los proyectos constitucionales. IV. 2- a) Proyecto de la Sociedad Patriótica. IV. 2- b) El proyecto de la comisión oficial. V. LA CONSTITUCIÓN DE 1819. VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1826. VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1853. VIII. LA ENMIENDA DE 1860. IX. EL ROL INSTITUCIONAL DEL SENADO ARGENTINO. X. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN. X. 1- Constitución de 1866 y de 1898. X. 2- Constitución de 1949. X. 3- La Constitución de 1957. X. 4- El Estatuto fundamental. X. 5- La elección de los senadores nacionales a partir de 1983. XI. CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA. XI. 1- Reformas sugeridas respecto a uno de los poderes del Gobierno Federal: El Poder Legislativo. XI. 1- a) Opinión de los miembros del consejo. XI. 1- b) Dictamen de la comisión técnica N° 3. XI. 1- c) Síntesis de la comisión técnica N° 4. XI. 1- d) Resumen del dictado preliminar del Consejo presentado al Dr. Alfonsín. XII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. XII. 1- Las Reformas del Senado. XII. 2- El Tercer senador. XII.3- El cupo femenino.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio del sistema político constitucional de Argentina responde al diseño de la Constitución de 1853. En virtud de ese diseño el Estado adopta el sistema representativo, republicano y federal, y por ende un poder legislativo bicameral, compuesto por la Cámara de diputados, que representa al pueblo de la Nación, y el Senado, que representa a las provincias. El bicameralismo adoptado por la Constitución se impone a nivel de Estado federal, porque es el modo de permitir la representación de la pluralidad en el gobierno federal.

El funcionamiento institucional de la Cámara territorial no se comportó a lo largo del proceso histórico de acuerdo al diseño originario del texto constitucional, sino que fue alejándose cada vez de la idea primigenia.

Tal valoración se hizo sentir al exponer las razones de una reforma constitucional que adecuara al texto a las necesidades de un sistema genuinamente federal, reforma que se hizo efectiva en el año

1994. Frente a lo propuesto por la Reforma, y como no podía dejar de suceder, se produjo una ardua y enconada polémica acerca de su acomodo o desacomodo a las exigencias del sistema federal.

II- HISTORIA

El régimen político constitucional de Argentina parte del año 1810, con la Revolución de Mayo. En ese momento cesa de hecho el gobierno español sobre la jurisdicción que desde 1776 se denominaba Virreinato del Río de la Plata. A partir de entonces se hablará de Provincias Unidas del Río de la Plata (es importante destacar que la denominación de República Argentina surge recién con la Constitución federal de 1853)

El 25 de mayo de 1810 se constituye la Primera Junta de Gobierno en la ciudad de Buenos Aires, capital del Virreinato. Este hecho abre el ciclo que consuma la emancipación de las Provincias Unidas cuando declaran su Independencia el 9 de julio de 1816.

Desde mayo de 1810 se abre la perspectiva de un horizonte en el que todos los pueblos del interior entran a escena, con la convicción de que sin su consentimiento faltará la base de legitimidad de toda decisión que se tome. De esta manera surgen dos posiciones. La primera de ellas, pretende centralizar sólo en Buenos Aires, el eje de la revolución, el ejercicio del poder, la dirección del movimiento y las decisiones sobre la organización política. La segunda, quiere unir a todos los pueblos que abarcaban el ex virreinato a la nueva realidad surgida después de Mayo de 1810.

A partir de entonces habrá una polarización entre estas dos posiciones, que en sus líneas puras corresponden a unitarios y federales. Más que un conflicto alrededor del aspecto técnico de la organización constitucional, son dos actitudes ante la vida, dos formas de conformar la realidad. Si bien no se puede situar con exactitud geográfica los centros de difusión de cada una de estas posiciones, con aproximación se puede decir que Buenos Aires lidera la defensa de la democracia doctrinaria -unitarios-, y el interior la de la democracia inorgánica-federal⁵³². Las ideas de Buenos Aires tienen expresiones de monarquismo y unitarismo, mientras que las del interior movilizan el ideario de república y federación.

A la postura de Buenos Aires corresponde todo el proceso institucional del derecho estatutario, traducido en reglamentos, estatutos y constituciones de tendencia unitaria, fracasados en su conjunto por su ineficacia. A la postura del interior corresponde el procedimiento institucional del derecho

532 ROMERO, José Luis. *Las Ideas políticas en Argentina*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1970, p. 13.

contractual, que se traduce en pactos interprovinciales y en proyectos federales, que predisponen la adopción definitiva del federalismo de la Constitución de 1853.

Sin embargo, la Revolución de Mayo no se continuó íntegramente en ninguno de los dos. El que era doctrinario llevó a la anarquía; el que era sentimiento llevó al rosismo. Anarquía y rosismo han sido dos males profundos en el proceso constitucional argentino. La anarquía debe entenderse como disolución y ausencia de autoridad común a todas las provincias, o sea como aislamiento institucional de las mismas. Como reacción a lo anterior, se difunde la fuerza que las conserva reunidas y que las prepara para la integración definitiva en un solo Estado.

Una vez admitido que la soberanía había retrovertido a los pueblos en 1810, éstos no toleraron la pretensión de Buenos Aires de mantener la estructura borbónica de poder centralizado. A pocos años de producida la Revolución, las distancias entre centralistas y defensores de la autonomía local van agrandándose cada vez más y ocasionan, a la vez que tensión entre la autoridad central y las autoridades locales, inestabilidad política en las distintas ciudades que ven alternarse gobiernos de uno y otro signo.

En el año 1820, en el que cae el Directorio y se produce la disolución del Congreso, desaparece toda autoridad central. Los catorce pueblos fundados en el actual territorio argentino han recuperado el poder político que originariamente les correspondía, retomando la conducción de sus propios destinos, para lo cual designaron a sus gobernantes y comenzaron a organizarse jurídica y políticamente. Este proceso convirtió a las provincias en soberanas, las cuales mantienen y refuerzan sus vínculos libre y espontáneamente mediante pactos, acuerdos y tratados. Todo esto concluye con la celebración del pacto Federal de 1831 entre las provincias del litoral y la sucesiva adhesión de todas las demás provincias dando nacimiento a la Confederación Argentina, y al cabo de tres décadas, desembocará en la organización institucional definitiva del Estado federal.

Un rasgo común a todos los tratados, pactos y acuerdos es la voluntad explícita o implícita, en algunos casos, de lograr una unión definitiva de las provincias en una nación, unión que sólo será posible sobre bases compatibles con las ideologías de las provincias, con el medio histórico y con la tradición.

El 3 de febrero de 1852 en la batalla de Caseros se produce la caída de Rosas. Con su desaparición, la hegemonía que antes había estado centrada en Buenos Aires se desplaza hacia el litoral con Urquiza. Urquiza tiene por delante la organización, y se propone con lealtad restaurar las

instituciones. En abril de 1852 se suscribe el protocolo de Palermo, mediante el cual entra en acción el mecanismo de nuestra organización constitucional. El puente del Acuerdo de San Nicolás conducirá al Congreso Constituyente de Santa Fe y a la Constitución federal de 1853.

Desde 1853 el federalismo argentino, es en el texto constitucional, la tan conocida fórmula de la unidad federativa o federación unitaria, destinada a mantener el equilibrio entre las autoridades centrales y los grupos autónomos⁵³³.

De allí que nuestra Constitución no “fue una mera concepción teórica, ni obra de simple imitación, sino que supo inspirarse en los antecedentes del país y las circunstancias del mismo, a la época en que se dictó con el objetivo primordial de fundamentar la unión nacional”⁵³⁴.

El federalismo argentino es un federalismo de integración, propio de aquellos Estados que han integrado previamente una nación y que se han visto separados luego por causas políticas. “Las provincias son anteriores al Estado federal, pero no a la nación”⁵³⁵.

III. SISTEMA BICAMERAL

La Constitución vigente en la actualidad, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, dedica un tercio de su articulado -43 de sus 129 artículos-, ordenados en siete capítulos, al Poder Legislativo.

La Constitución argentina, en la segunda parte se refiere a la estructura del gobierno. Con el título de “Autoridades de la Nación”, engloba los dos órdenes de gobierno que existen dentro de ella: el federal, y los gobiernos de provincia.

Dentro del Título I referido al Gobierno Federal, la sección I se refiere al “Poder Legislativo”, ejercido por un Congreso compuesto por dos Cámaras: una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de la Provincia (artículo 44 de la Constitución). Se ha previsto, dentro de un sistema presidencialista fuerte, un órgano legislativo complejo y colegiado; complejo, porque cada Cámara

533 PEREZ GUILHOU, Dardo. “Nación y provincias. Sus competencias” en PEREZ GUILHOU, Dardo y otros, *Atribuciones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, Depalma, 1986, p. 85.

534 BAS, Arturo. *El derecho federal argentino. Nación y provincia*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1958, p. 14.

535 BIDART CAMPOS, Germán, *Derecho Constitucional*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1962, p.493.

debe integrarse con la otra para constituir el órgano complejo Congreso y colegiado porque es un órgano plural compuesto de Diputados y Senadores.

El bicameralismo argentino reconoce razones de tipo histórico y jurídico que lo justifican.

La historia constitucional argentina registra antecedentes tanto del sistema unicameral como del bicameral; el primero predomina en los primeros ensayos constitucionales, en tanto que el segundo prevalece en los más inmediatos a la organización institucional definitiva.

Los antecedentes que reflejan una corriente favorable al unicameralismo se manifestaron en el Reglamento de 1811, el Estatuto de 1815, el Reglamento de 1817, entre otros.

La Constitución de 1819 y la Constitución de 1826 establecieron el sistema bicameral.

Estos precedentes han tenido influencia en la Constitución del 53. Sin embargo, fueron las ideas de Alberdi, manifestada en su libro “Las Bases”, las que mostraron la necesidad de adoptar una forma mixta, resultado de la amalgama de los elementos unitarios y federales manifestados a través de la historia. “La ejecución del sistema mixto que proponemos será realizable por la división del cuerpo legislativo general en dos Cámaras: una destinada a representar a las provincias en su soberanía local, debiendo su elección, en segundo grado, a las legislaturas provinciales, que deben ser conservadas; y otra que, debiendo su elección al pueblo todo de la República, represente a éste, sin consideración a localidades, y como si todas las provincias formasen un solo estado.....en la primera Cámara serán iguales las provincias, teniendo cada una igual número de representantes en la legislatura general; en la segunda serán representadas según el censo de la Nación, y naturalmente serán desiguales”⁵³⁶.

De lo determinado por Alberdi, resultó un Congreso general compuesto por dos Cámaras, que serán el eco de las provincias y el eco de la Nación: Congreso federativo y nacional a la vez.

Los autores de nuestra Constitución, siguiendo el modelo norteamericano e inspirándose en las ideas alberdianas, adoptaron el sistema bicameral que hoy nos rige, al instituir un órgano legislativo compuesto de dos cuerpos: la Cámara de Diputados que representa al pueblo de la Nación, por lo que la representación está en proporción con la población, y una Cámara de Senadores, donde están

⁵³⁶ ALBERDI, Juan B. *Las Bases...*, ob. cit., p.92.

representadas las provincias como entidades autónomas de derecho público, por lo que rige el principio de la igualdad de la representación.

El bicameralismo adoptado por la Constitución se impone a nivel de Estado federal, porque es el modo de permitir la representación de la pluralidad en el gobierno federal.

IV. ANTECEDENTES

Luego de la Revolución de Mayo se reunieron varias asambleas constituyentes y legislativas que tuvieron como primordial propósito declarar la independencia, para dictar posteriormente una Constitución que organizara la naciente sociedad política.

Entre las legislaturas creadas en los primeros estatutos o reglamentos podemos enumerar a: la Junta Conservadora de 1811, la Junta de Observación de 1815 y las legislaturas creadas por las diversas constituciones provinciales, las que acompañaron a los gobernadores caudillos que cubrieron el período que se extiende entre 1820 y el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos, donde se convocó a la Convención de Santa Fe de 1852, la cual finalmente dictaría nuestra Constitución.

IV. 1- La Asamblea General Constituyente del Año XIII

La Asamblea constituyó uno de los actos más trascendentales de nuestra vida histórica. Fue convocada con el objetivo de solucionar nuestro destino independiente y para proveernos de una Ley Fundamental. Si bien la Asamblea no logró ninguno de sus objetivos, las ideas que en ella se debatieron y las leyes que de su seno surgieron fueron antecedentes invaluable de nuestra nacionalidad, máxime cuando la inestabilidad de los gobiernos y la desorientación de nuestros gobernantes parecían encaminadas a hacer naufragar la ilusión de un nuevo Estado.

En la Asamblea se sancionaron numerosas leyes que contribuyeron a consagrar en los hechos la verdadera independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata. También se presentaron diversos proyectos constitucionales - valioso aporte para encaminar el proceso constitucional- pero ninguno de ellos llegó a concretarse.

IV. 2- Los proyectos constitucionales

Cuatro proyectos fueron preparados para ser presentados a la Asamblea Constituyente. Los dos primeros, el de la comisión Oficial y el de la Sociedad Patriótica, aparentemente fueron tratados en el seno del congreso, según se desprende de cierta documentación⁵³⁷.

“La sociedad Patriótica presidida por Bernardo de Monteagudo acepta la invitación que le formula el Triunvirato en fecha 3 de Noviembre de 1812 para redactar un proyecto de constitución referido a “los puntos relativos al estado y administración de rentas, comercio interior y exterior, población, agricultura” e igualmente al “modo más conveniente de ligar y enlazar a los pueblos entre sí por sus recíprocos intereses”⁵³⁸.

El Triunvirato nombra otra comisión para que redacte otro proyecto de constitución a los efectos de que ambos proyectos sean presentados en la Asamblea.

“El tercer proyecto fechado en 27 de enero de 1813 se cree fue redactado por una comisión interna de la Asamblea, en sus deliberaciones preparatorias”⁵³⁹. Su texto es muy similar a los proyectos elaborados por la Sociedad Patriótica y la Comisión oficial.

El cuarto proyecto, de neto corte federal, fue titulado “Plan de una constitución liberal federativa para las Provincias Unidas de la América Sur”. Se presume que el presente proyecto es de autoría de Felipe Santiago Cardozo, diputado artiguista, puesto que al pie del proyecto se encontraban las iniciales F.S.C.

IV. 2- a) Proyecto de la Sociedad Patriótica:

Este proyecto es sin lugar a dudas el más importante de todos los proyectos constitucionales que se presentaron en la Asamblea, pese a reunir una gran variedad de principios y doctrinas disímiles. “Sus autores tomaron, evidentemente, los principios fundamentales de las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y de la española de 1812. De antecedentes patrios tomaron lo referente a los Derechos Absolutos consagrados al

537 Art. 20 del Reglamento para la suspensión de las sesiones del Congreso, que establecía a la Comisión Permanente “continuar con el Proyecto de Constitución mandado a formar por decreto del 13 de mayo último”.

538 LOPEZ ROSAS, J. R., *Historia constitucional argentina*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, 3º edición actualizada, p. 161 y 162.

539 Ibid, p. 161 y 162.

hombre, los principios establecidos en el decreto de seguridad individual de 1811, dado por el primer Triunvirato.

Ese proyecto, al igual que las Constituciones de 1819 y 1826, pretendió establecer el sistema unitario, francamente contrario al anhelo de autonomía de las provincias.

La influencia de las corrientes francesas y norteamericanas es posible hallarlas en el capítulo que trata sobre la declaración de derechos del hombre.

En el capítulo VI se establece que las provincias forman un Estado indivisible, consagrando el principio republicano de la división de poderes y la independencia de los mismos. Al hacer referencia al poder legislativo establece el sistema bicameral, con una Cámara de Representantes, la cual dará principio a las mociones solemnes sobre las materias y negocios peculiares del Congreso. Este artículo amplía las facultades consagradas en la Constitución de Estados Unidos a la Cámara de Diputados porque le atribuye la iniciativa de leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

Las atribuciones concedidas al Congreso, fueron inspiradas en las disposiciones de la constitución francesa y en la de Cádiz de 1812; mientras que para la organización de las Cámaras siguió lo previsto en la Constitución norteamericana de 1787.

Estableció un complicado sistema electoral, de difícil aplicación en las provincias del Río de la Plata, debido a la ignorancia del pueblo, con escasa cultura cívica sobre las instituciones republicanas y democráticas,

IV. 2- b) El proyecto de la Comisión Oficial

Consta de 263 artículos. Es más claro y preciso que el anterior. En su 1º artículo establece que “las Provincias del Río de la Plata forman una República libre e independiente”.

Establece un verdadero régimen representativo. Al igual que el Proyecto de la Sociedad, reconoce que los poderes emanan de la voluntad popular, pero el “ejercicio del poder soberano de la República radica en el Congreso, en los depositarios del Poder Ejecutivo y en los Tribunales establecidos por ley”.

Seco Villalba ubica como primero en el tiempo, en 1811, al escrito político del deán Funes, en donde a la par que colocaba al órgano legislativo por encima del Ejecutivo, exaltaba la necesidad del Senado⁵⁴⁰.

Expresa que la historia de Lacedemonia y Roma prueba que esas repúblicas han debido sus virtudes, su política, su sabiduría, su constancia y su carácter al establecimiento del Senado perpetuo. “Por este medio la aristocracia y la democracia perseveraron en equilibrio, y resultará de aquí una forma mixta, que conservará las ventajas de los dos gobiernos, sin tener alguno de sus vicios”⁵⁴¹.

Aparece la respuesta de la forma mixta. “Pues si nosotros estamos acostumbrados al despotismo y a la aristocracia, es de temer que una rigurosa democracia nos perjudique –agrega el deán-. Es necesario convenir que la democracia debe servir de base a todo gobierno; pero es necesario convenir también que esta democracia debe ser manejada, templada y establecida con la mayor prudencia”.

Monteagudo en la “Gazeta Ministerial del Gobierno de Buenos Aires”, da los argumentos doctrinales al comparar el sistema norteamericano con el francés. Se ponderó cómo el bicameralismo da a la elaboración de las leyes un “carácter de madurez y reflexión que impone respeto”, y que “los senadores son los hombres más prudentes y experimentados de la Nación”⁵⁴².

Pese a los diversos intentos de dictar una Constitución, las dificultades y contratiempos que agobiaban a la Nación impidieron que el Congreso se dedicara por completo al tratamiento de un proyecto.

V. LA CONSTITUCIÓN DE 1819

A través de los debates, se puede apreciar el espíritu netamente unitario que primó en la asamblea constituyente. Se redactó una constitución claramente unitaria, con un régimen centralista a ultranza y se pretendió allanar el camino para la monarquía que se deseaba implantar. “En la

540 SECO VILLALBA, José Armando, *Fuentes de la Constitución Argentina*, Depalma, Bs. As, 1943, p. 36. En el mismo sentido, LEVAGGI, Abelardo, “Formación del Poder Legislativo rioplatense”, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, N° 17, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Bs. As., 1966, p.173.

541Mariano Moreno, en noviembre de 1810, en *La Gaceta de Buenos Aires*, había dicho que era necesario balancear el poder para “contener a los reyes, sin dejar lugar a la licencia de los pueblos”.

542 “Gazeta Ministerial del Gobierno de Buenos Aires”, 4 de agosto de 1813, N° 66.

necesidad de preferir un sistema de concentración y unidad, como más análogo a las circunstancias del país, que el de las provincias o estados confederados, dicta la política que se quite a los pueblos el principal motivo de inclinación al federalismo, conciliando en lo posible las ventajas de una administración propia y particular con que este los lisonjea, con otras más importantes que asegura el *gobierno de unidad*”⁵⁴³.

No obstante ello, “es innegable que la constitución que nos ocupa contiene en sí los requisitos esenciales que exige la técnica constitucional, significando muchas de sus instituciones un verdadero progreso y un valioso antecedente, en ese entonces, para las futuras labores constituyentes. Hasta su sanción, los ensayos que le precedieron sólo fueron un esquema, un esbozo de la Ley Fundamental, carentes de todo aquello que hace a la estructura integral de una nación”⁵⁴⁴.

“La Constitución del 19 significaba la muerte de las autonomías provinciales, del gobierno propio, del federalismo histórico, de las aspiraciones democráticas y republicanas por las que había luchado sin desmayo el pueblo argentino”⁵⁴⁵.

El Congreso, a pesar de sus grandes propósitos, sanciona una constitución estéril por su índole demasiado centralista y que la coloca al margen de la vida del país. Al no respetar los localismos da pábulo a la guerra civil que está incubándose, y al no presentir las instituciones provinciales que ya se están perfilando, precipitó la crisis en lugar de aplacarla.

Respecto al Poder Legislativo esta Constitución en la segunda sección establece: “se expedirá por su Congreso Nacional compuesto de dos cámaras, una de Representantes y otra de Senadores”.⁵⁴⁶ Los diputados son elegidos en proporción de uno por cada 25.000 habitantes, y duran cuatro años en su representación, renovándose la cámara por mitad cada bienio.

La principal crítica a esta constitución se encuentra en la integración del Senado. “El senado está formado por los senadores de provincia, cuyo número será igual al de las provincias; tres senadores militares, cuya graduación no sea menor de Coronel Mayor, un Obispo y tres eclesiásticos, un senador por cada Universidad y el Director del Estado, concluido el tiempo de su gobierno”. Los senadores militares eran elegidos por el director del Estado, y los representantes eclesiásticos por sus pares. El Senado está integrado por los ciudadanos distinguidos, ya por pertenecer a la clase militar y

543 RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas*, 1813-1833, t. I, Buenos Aires, Peuser, 1937, p. 373.

544 LOPEZ ROSAS, J. R., *Historia constitucional argentina*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, 3ª edición actualizada, p. 266.

545 Ibid, p. 267.

546 Art. de la Constitución de 1819.

a la eclesiástica, ya por sus riquezas y talentos, aprovechándose de esta manera lo útil de la aristocracia. Es decir, se reserva el derecho a integrar el Senado o Cámara alta a una clase privilegiada.

La constitución del Senado era una nueva negación de los principios de Mayo. Era la restauración de los superados fueros coloniales. Era la nueva lucha entre las élites, nacidas de la oligarquía porteña y el común, vejado por el centralismo prepotente.

En las atribuciones de ambas Cámaras se encuentran principios similares a los que recepta nuestra constitución.

VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1826

“La Comisión no rehúsa confesar que no ha hecho más que perfeccionar la Constitución de 1819.” Los redactores caen en el mismo error histórico de presentar una constitución tomada de otra cuyo fracaso fue rotundo. “En la formación del Senado se habían introducido elementos de aristocracias, que siempre son peligrosos a las libertades públicas, e incompatibles con los principios fundamentales de igualdad. Los grandes empleos venían a ser títulos de preferencia para optar a las plazas del Senado”⁵⁴⁷. El nuevo proyecto no contiene más títulos de preferencia para esos puestos que la virtud y el mérito.

La sección 4º de la Constitución sancionada hace referencia a la composición bicameral del Poder Legislativo –una Cámara de Senadores y otra de Diputados-. Mientras la segunda se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios y en número proporcional a la población, el Senado se conforma con dos representantes por cada provincia y la capital, elegidos de manera indirecta, su mandato dura 9 años y la Cámara se renueva por terceras partes cada 3 años.

Valentín Gómez, fundamentando el artículo sobre el Senado, sostuvo que partiendo de la base fundamental del sistema de unidad, la Comisión había procurado que el Senado invistiera un carácter

547 LOPEZ ROSAS, J. R., *Historia constitucional argentina*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, 3º edición actualizada, p. 282 y 283.

más nacional o más perteneciente a la nación que el que tiene la Cámara de Representantes, cuerpo este al que le asignaba la representación de los sentimientos e intereses de la localidad”⁵⁴⁸.

Para Manuel Antonio Castro “es necesario no confundir la forma republicana con la forma democrática, porque jamás suscribiré yo por ésta. Así como la oligarquía es un vicio y la aristocracia es un legítimo gobierno, la democracia es un vicio, y la república, no”.

Lo que produjo más discordias en los debates fue la última parte del artículo que establecía que uno de los dos senadores que resultara electo por el cuerpo electoral no podía ser natural ni vecino de la provincia que lo elegía. El motivo de ésta cláusula era restarle a los senadores toda atadura con los intereses locales, para que de esta manera legislaran para toda la nación.

Ambas constituciones poseen los mismos defectos, porque no tuvieron en cuenta el factor histórico, desoyeron los clamores de autonomía provincial, y rechazaron con vehemencia toda referencia al sistema federal. Sin embargo, tanto la Constitución de 1819 como la de 1826, son antecedentes importantes y fuente de inspiración de varios artículos de nuestra Constitución.

VII. LA CONSTITUCIÓN DE 1853

En la Convención de 1853 no se discutió especialmente la razón del bicameralismo, pues estaba impuesto, y se había afirmado progresivamente, desde los proyectos de 1813. Además ahora se consagraba el régimen federal que reconocía la igualdad histórica de las provincias y las hacía partícipes en el gobierno nacional.

“... Así tendremos un congreso general, formado de dos cámaras, que será el eco de las provincias y el eco de la nación: congreso federativo y nacional a la vez, cuyas leyes serán la obra combinada de cada provincia en particular y de todas en general”⁵⁴⁹.

La Constitución de 1853, en su artículo 46 referido al Senado establecía que “el Senado se compondrá por dos senadores de cada Provincia, elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios, y dos de la Capital elegidos en la forma prescrita para la elección del presidente de la

⁵⁴⁸ Ibid, p. 282 y 283.

⁵⁴⁹ ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Francis Cruz, Bs.As., p. 147.

Nación. Cada senador tendrá un voto”. (Es importante advertir la situación que se crea con relación a la Capital Federal que no es una provincia y está representada en el Senado. La disposición tiene como fundamento razones de oportunidad política que inclinaron al constituyente a buscar una fórmula de transición que no se compadece con los antecedentes del proyecto de Alberdi y que perseguía, en definitiva, alejar la resistencia de la ciudad de Buenos Aires ante la eventual capitalización de su territorio).

Se exigía para ser elegido senador tener treinta años cumplidos, haber sido seis años ciudadano de la Nación y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella. Se establecía durante nueve años el ejercicio de su mandato y su reelección indefinida. El Cuerpo debía renovarse por terceras partes cada trienio.

La explicación a los requisitos de la edad se vincula al rasgo del carácter de consejo de gobierno que en algunos aspectos desempeña dicho cuerpo. Por eso afirmaba Sarmiento, hablando del Senado, que “debiera componerse de hombres maduros, instruidos, para poder oponerse a los movimientos inconsiderados de la opinión del momento...El Senado es, pues, un poder moderador de la opinión, un freno opuesto por la sabiduría de las naciones a la opinión que es auxiliar y no regla de gobierno”⁵⁵⁰. Atendiendo al carácter moderador y reflexivo que se entiende debe poseer el Senado, a diferencia del espíritu renovador e impulsor que ha de caracterizar la acción de la Cámara de Diputados, se pidió este requisito. Ello corrobora la idea de que el Senado, al igual que en Estados Unidos, tiene mucho de conservador y aristocrático.

La Constitución optó por la elección indirecta de los senadores por las Legislaturas provinciales, porque consideraron que era lo que mejor se ajustaba a la naturaleza de la representación de los senadores (salvo en la Capital Federal que serían elegidos en forma indirecta, pero por electores elegidos por el pueblo). En razón que deben representar a las autonomías provinciales resulta comprensible la adopción de este sistema, toda vez que debe ser el portador de intereses locales y no el representante de un partido o gobierno, por lo que en general se designaba un hombre de alta jerarquía y de conducta reconocida.

En cuanto a su integración, el Senado responde al criterio genérico en la materia. El constituyente ha consolidado un cuerpo de un número pequeño y estable, cuyos integrantes tienen un período de vigencia de su mandato más amplio que el de los diputados, con exigencia de mayor edad. Evidentemente todos estos requisitos configuran la idea de integrar una Cámara conservadora

550 LINARES QUINTANA, Segundo en *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional*. T9, Buenos Aires, Plus Ultra, 1987, donde cita lo expresado por SARMIENTO en las sesiones del Senado del 11 de julio de 1878, p. 197.

que sirva de contrapeso y de control a la Cámara de Diputados. En este sentido, Joaquín V. González afirmaba que “siendo su representación la de las provincias en su capacidad colectiva, al tener cada una un senador era exponerse a carecer de representación en muchos casos indispensables por ausencia o impedimento, y al fijar dos se ha tenido en cuenta salvar este inconveniente, y no formar una Cámara ni muy numerosa ni muy pequeña, porque en el primer caso habría obtenido las mismas características que la Cámara de Diputados, y en el segundo no habría reunido suficientes elementos de juicio y discusión sobre las necesidades del país”⁵⁵¹.

El primer Senado sesionó en la ciudad de Paraná. Tuvo veintiséis miembros, debido a que en ese entonces sólo existían trece provincias ya que la provincia de Buenos Aires se encontraba aún separada de la Confederación.

La enmienda de 1860

En la Constitución de 1860 se reforma el artículo 43 de la Constitución al cual se le incorpora al final la siguiente frase “y además contar tres años de residencia inmediata en la provincia que lo elige”, por lo que a los requisitos ya previstos para ser elegido senador -tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Confederación (y) disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente- se le agrega la residencia inmediata por 3 años en la provincia que lo proclama senador.

La presente constitución suprime el artículo 51, que contenía la atribución del Senado de iniciar con exclusividad la reforma de la Constitución.

Desde los debates parlamentarios previos a la sanción de la Constitución, el debate sobre el carácter distintivo del Senado estuvo presente. Durante la sesión del 27 de abril, al discutirse el requisito de la renta de 2.000 pesos fuertes para ser senador, Gorostiaga dijo que se exigía porque “en el sistema representativo el Senado era un cuerpo moderador de las exigencias ardorosas del pueblo que estaba representado en la Cámara de Diputados”⁵⁵². Ante el ataque de Zenteno, Llerena y Torrent por tal calificación económica, terminó reconociendo que “lo práctico sería que cuando un hombre era patriota, virtuoso e ilustrado, el mismo Senado que es el juez de sus títulos daría lugar a estas excepciones sin necesidad de levantar un sumario para asegurarse de las condiciones de elegibilidad; que para los jóvenes estaba abierta la Cámara de Diputados”⁵⁵³.

551 GONZALEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución argentina*. Buenos Aires: Estrada, 1980, p.346.

552 RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentinas, 1813-1898*, t. I, Bs. As., Peuser, 1937, p. 526.

553 Ibid, p. 526.

Está claro que para Gorostiaga además de la diferente representación –nación, provincias– también le interesaba la exigencia de la renta como elemento calificador, pues ésta no sólo indicaba una diferencia económico-social, sino también una diferencia cultural. En esos momentos solamente quienes poseían un fuerte capital tenían las mayores posibilidades de cultura. Los analfabetos no accedían a la gran riqueza⁵⁵⁴. Se respondía así a los viejos postulados del liberalismo ilustrado de identificar los derechos políticos con el derecho de propiedad. Y éste con la inteligencia. Era la calificación que se venía imponiendo en la Argentina desde las constituciones de 1819 y 1826. Se debía tener propiedad o renta, o actividad profesional equivalente. En síntesis, Gorostiaga quería que el bicameralismo se justificara, también, en la diferencia de edad y de bienes.

Pero lo interesante lo constituye la crítica que hicieron, en aquel debate, los convencionales Zenteno, Llerana y Torrent. El primero y el tercero atacaron la exigencia de 2.000 pesos fuertes por excesiva, pues la guerra y las calamidades habían destruido las fortunas, y aunque habían quedado personas idóneas para ocupar esos destinos, la calificación económica los inhabilitaba⁵⁵⁵.

El segundo, Llerena, fue quien agregó otra pauta dentro del tema. “Que el Senado debía ser el templo de la gloria –expresó–; que el dinero no llenaba sólo las calidades que debían tener los senadores; que allí debían ir a ocupar un lugar los que hubiesen merecido bien de la patria por sus anteriores servicios; y que aquéllos no eran generalmente acaudalados”⁵⁵⁶.

La exigencia de la renta solamente se impuso en reñida votación por diez votos contra ocho.

Pero más interesante aún es conocer el debate que se produjo en el Senado de la Confederación en los meses de julio y setiembre de 1857. Allí se cuestionó el diploma del senador de Santiago del Estero, presbítero don Antonio María Taboada, por carecer de los 2.000 pesos fuertes de renta anual, tema que fue largamente discutido. Cuando se votó se produjo el empate y el presidente provisorio del Senado, general Guido, desempató a favor de la incorporación. Manifestó que “era la más ingrata cuestión que haya debatido el Senado” y restando importancia a la exigencia de renta dijo que “sería natural suponer que el pueblo lo había nombrado, con perfecto conocimiento de los requisitos constitucionales que debe reunir el candidato, y no sería imprudente esperar que ese mismo pueblo estuviese dispuesto a suplir la falta”.⁵⁵⁷

554 PÉREZ GUILHOU, Dardo, *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*, Depalma, Bs. As., 1984.

555 RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas constituyentes argentina...*, ob. cit., p. 526.

556Ibid, p. 526.

557 Actas de las sesiones del Senado de la Confederación, año 1857, ps. 124, 298, 308, 311, 318 y 319.

Desde este debate quedó prácticamente derogado el requisito de la renta. Se produjo lo que un autor ha llamado una mutación de la Constitución por sustracción⁵⁵⁸. Una verdadera reforma ratificada por la costumbre hasta nuestros días.

No es casual que ese mismo año en el Senado, en los meses de junio y agosto, cuando se discutió la primera ley electoral nacional, se decidió rechazar, por diecisiete votos contra uno, el sufragio calificado propuesto por Zavalía. El tema de la calificación del sufragio a nivel nacional volvió a plantearse en 1857, 1901 y 1911, en oportunidad de las reformas electorales, pero siempre se impuso el voto universal.

Desde 1857, quedó, se puede decir, plasmado en el derecho público argentino, la repugnancia por la calificación económica tanto para elegir como para ser elegido.

No obstante la sustitución de la democracia gobernada por la gobernante, y la aceptación de la igualdad de derechos para todos los argentinos, repudiando toda clase de privilegios, el Senado no perdió prestigio. Unos han afirmado su papel de gran consejo o cuerpo consultivo⁵⁵⁹; otros, de órgano ejecutivo⁵⁶⁰ o de institución de control⁵⁶¹; y los más de gran moderador de la política⁵⁶².

VIII. EL ROL INSTITUCIONAL DEL SENADO ARGENTINO

Como régimen político, la Constitución del 53 estableció el gobierno por medio de representantes para introducir la medida y moderación, que evitasen el gobierno de los sediciosos quienes, invocando el nombre del pueblo quisieran ejercer el poder desmedida o tumultuariamente.

558 BIDART CAMPOS, Germán J., *Derecho Constitucional*, t. I, Ediar, Bs. As., 1963, p. 138.

559 GONZÁLEZ, Florentino, *Lecciones de derecho constitucional*, 2º ed., Librería de Rodsa y Bouret, Parías, 1871, p. 350; GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Derecho constitucional argentino*, t. II, Bs. As., Lajouane, 1918, p. 413.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho Constitucional*, Coop. De Derecho y Ciencias Sociales, Bs. As., 1979, p. 761.

560 GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual de Constitución argentina*, Estrada, Bs. As., p. 552; ESTRADA, José Manuel, *Curso de derecho constitucional*, t. III, Atanasio Martínez, Bs. As., 1927, p. 177; BOTANA, Natalio, *El orden conservador*, Sudamericana, Bs. As., 1977, p. 103.

561 MATIENZO, José Nicolás, *El gobierno representativo federal en la República argentina*, Editorial América, Madrid, 1917, p. 366; BIELSA, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3º ed., Depalma, Bs. As., 1959, p. 650; QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho Constitucional*, cit., p. 761.

562 MATIENZO, José Nicolás, *El gobierno...*, cit., p. 366; GONZÁLEZ, Joaquín V., *Manual...*, cit., p. 552; GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Derecho...*, cit., p. 413; LINARES QUINTANTA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, t. VIII, Alfa, Bs. As., 1963, p. 197; RAVIGNIANI, Emilio, *Historia constitucional de la República Argentina*, t. III, Peuser, Bs. As., 1927, p. 85; QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional*, cit., p. 761.

Esa democracia representativa es, además, republicana. Siguiendo la tradición de las revoluciones norteamericana y argentina de Mayo, busca la conciliación, que ya había realizado Montesquieu, de colocar frenos técnico-jurídicos, por un lado, y sociales, culturales y políticos por el otro. La simbiosis de ambos, logrará en definitiva el efectivo gobierno de todos en orden y libertad.

La existencia de frenos técnico-jurídicos divide el gobierno en tres órganos que se controlan recíprocamente y colaboran entre sí, para evitar el abuso del poder. Uno de esos órganos, el Legislativo, tiene a su vez el control interno de la doble cámara en donde hace su aparición el Senado. El control jurídico se completa con la distinta periodicidad de las funciones, con la responsabilidad de los funcionarios y con la publicidad de los actos de gobierno.

Frenos sociales, culturales y políticos para acercarse a la república mixta antigua. Al pueblo ya frenado por la representación se le oponen además otros controles: el Ejecutivo fuerte, que casi tiene poderes de monarca electivo; el órgano Judicial, integrado por jueces extraídos de la minoría de abogados, que constituye una moderna aristocracia intelectual que tiene carácter estamental frente a la gran masa poblacional⁵⁶³; y el Senado, que por las exigencias de edad, modalidad de elección y duración de sus miembros es un cuerpo calificado de notables del estamento partidocrático argentino.

El Senado juega, pues, un importante papel dentro del régimen. Por un lado, es un cuerpo más cualificado que Diputados. Es cierto que la tradición argentina, desde 1853, se ha honrado por la resistencia opuesta a la calificación explícita por la riqueza para ser senador, pero, tal como lo ha anticipado Llerena, en 1853, hay otras calificaciones que son las que han valido y valen: “los que hubieran merecido bien de la patria por sus anteriores servicios”.

La imposibilidad de crear una aristocracia a la inglesa, contraria a nuestra tradición colonial y revolucionaria, y la resistencia a la exigencia formal de la riqueza, no han impedido que aparezcan otras notas distintivas. Éstas hacen del Senado un cuerpo en armonía con las exigencias democráticas del siglo XX, pues está instalado en el sistema democrático a despecho de las críticas que se le dirigen, y ha terminado por incorporarse perfectamente al régimen, al cual le ha dado una

563 PÉREZ GILHOU, Dardo, “La Corte Suprema de Justicia: órgano político y constituyente”, en *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, t. XXI, Córdoba, año 1982 y 1983; SOLER MIRALLES, Julio E., “Sociología de la función jurisdiccional”, en Alejandro Guzmán Brito y otros, *La función Judicial*, Depalma, Bs. As., 1981, ps. 95 a 202.

cualificación propia. Tanto es así que se puede decir que es uno de los símbolos de la organización política⁵⁶⁴.

A sus integrantes se los selecciona, por lo general, por criterios objetivos distintos que los de los diputados. Responden a méritos conquistados, a grupos constituidos en la sociedad o en la alta conducción partidaria, a influencias de ciertos intereses económicos, a la sabiduría intelectual y conocimiento sobre la cosa pública. Es decir, a patrones que suelen ser lejanos y distintos de los de la consideración del pueblo común o gobernado.

Escalas éstas que tampoco están ausentes en la selección de los diputados, pero es necesario reconocer que asumen mucha mayor estrictez y presencia en cuanto a los senadores. La tradición política argentina señala que el Senado ha sido –y sigue siendo– la institución en donde frecuentemente culmina el *cursus honorum* de los políticos destacados de las provincias. Cuando existió el largo período del funcionamiento institucional en él se sentaron los ex gobernadores, ex ministros y hasta los ex presidentes⁵⁶⁵.

Es cierto que la Argentina actual no es la misma que la del pasado: 1853-1860, con la organización nacional; 1880, con la consolidación del centralismo y de los notables en el poder; 1912, con la democratización de la ley Sáenz Peña; y 1946, con el acceso mayor de las masas al extenderse las bases de participación social y política. Pero la igualdad proclamada por la Constitución de 1853, aunque progresivamente amplió la base de la democracia gobernante, no implicó nunca desconocer las diferencias y jerarquías naturales derivadas de la capacidad, la cultura o la riqueza. Sí significó implantar “el derecho de todos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias”⁵⁶⁶. Y se ha afirmado permanentemente que “no es, pues, la nivelación absoluta de los hombres lo que se ha proclamado, sino su igualdad relativa, propiciada por una legislación tendiente a la protección.

Por otro lado, el Senado argentino es una voz esencial en la representación de la opinión pública nacional. El carácter complejo de ésta, la diversidad de matices que contiene, los cambios

564 CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., “Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, N° 10, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 70.

565 BOTANA, Natalio R., *El orden conservador*, cit. En el cap. IV, titulado “Electores, gobernadores y senadores”, hace un detenido estudio sobre cómo se alternaban en el Senado los ex gobernadores y ex presidentes. Son muy ilustrativos los cuadros 6 y 7 de las ps. 110 y 112, respectivamente. “Sobre los ciento cuarenta y tres senadores que registra el período de 1880-1916 –dice Botana–, sesenta días habían desempeñado previamente el cargo de gobernador”. Ver también el interesante estudio de ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, Las instituciones políticas y sociales, en *Historia argentina contemporánea, 1862-1930*, Academia Nacional de la Historia, El Ateneo, Bs. As., 1964, primera sección, cap. I.

566 Corte Suprema de Justicia, “Fallos”, t. 197, p. 544, caso “Scherer C. R. y Cía. C. Unión telefónica del Río de la Plata Ltda.”, 1943.

súbitos y contradictorios que experimenta, se expresan mejor en dos cámaras, más si se tiene en cuenta que toda opinión pública ofrece dos tendencias: una progresista y otra tradicional. Esta última es expresada por el Senado, razones que la concretan como “una estructura necesaria de recepción de una serie de representaciones cuyo aseguramiento es imprescindible para el adecuado funcionamiento del sistema político”. Nuestro Senado ha representado y representa, en nuestro diseño constitucional, intereses encarnados, en el orden institucional, social, económico y regional.

Esta doble expresión de la opinión pública, una progresista y otra conservadora, las coloca en espíritu de “transacción y conciliación, pues les impone recíprocas concesiones, siempre beneficiosas para la libertad de los pueblos”⁵⁶⁷.

Sin embargo es aún más importante lo relativo a la otra nota de nuestro régimen político democrático, representativo, republicano. Se trata del federalismo. El senado es el cuerpo en donde, y por el cual, se expresan las provincias con igual representación como integrantes de la Nación.

Parece, por la redacción del art. 36 (Const. de 1853), que se adjudicara a la Cámara de Diputados la representación nacional, y a la de Senadores únicamente la de las provincias. Así lo explican la mayor parte de los autores.

Entendemos que esa interpretación está equivocada. El lenguaje que usa el citado artículo adjudicándole solamente a la Cámara de Diputados la representación nacional es hijo de la ilustración revolucionaria francesa, que por medio de Sieyès sostuvo, en 1789, un concepto normativo sociológico de nación que servía a los intereses de la burguesía para desplazar del poder a la nobleza y al clero: “la nación es el cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura”

Aparece así el conjunto del número como la unidad suprema, y de ahí que se propicia la representación de una cámara única⁵⁶⁸.

Pero nuestra Nación y nuestro Estado son frutos de un orden histórico y cultural concreto que se ha enriquecido y singularizado en un trámite de crecimiento en la lucha por la independencia, la justicia y el bien común de los argentinos y tiene como uno de sus hitos institucionales fundamentales, la creación de las provincias.

567 JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *El poder legislativo*, t. I, Barreiro y Ramos, Montevideo, 1887, p.44.

568 SIEYÈS, Emmanuel Joseph, *¿Qué es el estado llano?*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, cap. I, p. 70.

Por ello es cierto que el Senado representa a las provincias, pero también representa a la Nación histórica que todavía pervive y se manifiesta con sus múltiples particularidades locales y regionales que se aúnan en el órgano.

Los diputados representan fracciones de electores, los senadores a las provincias, y ambos a la Nación. Es cierto que el meridiano del poder pasa por el litoral, pero no caben dudas de que el meridiano de lo nacional pasa por todas las provincias argentinas⁵⁶⁹.

El Senado es entonces, tan representante de la Nación como la Cámara de Diputados. En rigor es el Congreso Nacional quien logra la síntesis de los dos criterios. El Senado no mutila a la soberanía nacional, la completa.

Otro fundamento que justifica la presencia de la alta cámara es de técnica legislativa, pero no por ello carente de importancia. La historia argentina nos muestra, y los testimonios del nuevo Congreso funcionando en estos últimos años lo ratifican, que el doble debate parlamentario permite plantear por segunda vez, íntegramente, en otro momento y, muchas veces, bajo otra atmósfera, problemas a los cuales se ha dado una primera pero apresurada, o provisoria, o parcial solución. De este modo el bicameralismo constituye un medio, no sólo de mejor formulación de la opinión nacional, sino también de perfección legislativa, transformándose en la más eficaz garantía contra la “omnipotencia tiránica de una Cámara única”⁵⁷⁰.

IX. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN

IX. 1- Constitución de 1866 y de 1898

En estas reformas constitucionales no hubo modificaciones referentes al Senado.

IX. 2- Constitución de 1949

La Convención Nacional Constituyente suprimió los artículos 38, 39, 41, 67 inciso 24, 82, 83, 84, 85, 90, 93 y 192 e introdujo modificaciones en 54 artículos y en el Preámbulo de la Constitución.

569 PÉREZ GILHOU, Dardo, “Poder constituyente y constitución histórica argentina”, en *El régimen constitucional argentino*, Ediciones Idearium, Mendoza, 1977, p. 62.

570 FRIEDERICH, Carl J. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

En el capítulo referente al Senado se eleva a 10 años el requisito de ciudadanía para ser electo senador, se disminuye el término de sus mandatos de 9 años a 6 años y se establece que la cámara se renovará por mitades cada tres años (arts.47y 48)⁵⁷¹

Asimismo, se reforman los artículos dedicados a los privilegios colectivos, a la facultad de corrección, se suprime la interpelación ministerial, y se modifican las atribuciones del Congreso respecto a la facultad de fijar el presupuesto de la nación, el dictado de los Códigos, etc.

En opinión de Gentile⁵⁷², “la reforma constitucional de 1949 cercenó aún más los derechos del Legislativo, privándolo de la facultad de interpelar a los ministros”

IX. 3- Constitución de 1957

No hubo reformas referentes al Senado.

IX. 4- Estatuto fundamental

En agosto de 1972, la Junta de Comandantes en Jefe de las FFAA que ejercían el poder desde el golpe de 1966, resolvieron modificar diferentes normas de la Constitución. Tal modificación fue hecha través de un acto de facto, al no cumplirse con las previsiones del artículo 30 de la Constitución. Se dictó el Estatuto Fundamental, en el que el mismo gobierno de facto reconocía hacerlo en “ejercicio del poder constituyente”. Este documento fue precedido por la ley de facto 19.608, que declaró la necesidad de la Reforma.

El Estatuto modifica fundamentales artículos de la Constitución, principalmente aquellos que hacen referencia a los poderes del Estado. No se convocó a ninguna Convención Constituyente, limitándose a consultar a los principales dirigentes de diversos partidos políticos y a convocar a una Comisión Asesora para el estudio de la Reforma Constitucional, la cual estuvo integrada por prestigiosos juristas. El mentado Estatuto incorporó sustanciales reformas a nuestra Constitución Nacional, incompatibles con el ejercicio del poder de un gobierno de facto.

571 Artículo 47.- Son requisitos para ser elegido senador: ser argentino nativo, tener la edad de treinta años, y diez años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella. Artículo 48.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles; pero el Senado se renovará por mitad cada tres años, decidiéndose por la suerte quiénes deben cesar en el primer trienio.

572 GENTILE, Jorge H., *Derecho Parlamentario argentino*, Ciudad argentina, 1997, p. 28.

Se reformaron los artículos 42, 45, 46, 48, 55, 56, 67 inciso 7º, 81, 86 incisos 11 y 12 y 87 de la Constitución Nacional. Respecto al Poder Legislativo, el Estatuto modificó la duración de los mandatos de diputados y senadores de la Nación, el número de senadores por provincia y el sistema de elección, el periodo ordinario de sesiones del Congreso, la convocatoria extraordinaria, la formación del quórum, el período de prórroga, la iniciativa en materia de presupuesto, el juicio político y el cuerpo electoral.⁵⁷³

Las reformas nos parece que fueron prudentes y sensatas y estuvieron indudablemente inspiradas no sólo en el conocimiento científico de quienes estudiaron la cuestión, sino también en un incontrastable conocimiento de la realidad. Servían, por lo tanto, para mejorar el sistema representativo en la transición democrática⁵⁷⁴.

El Estatuto Fundamental contenía una trascendental innovación respecto al número de senadores. Dicho Estatuto preveía tres senadores, elegidos en forma directa por el pueblo de las provincias y la Capital Federal, dos correspondían a la lista que obtuviera la mayoría absoluta de los votos emitidos válidos y el primer titular de la lista que siguiere en número de votos (art. 10). Si no se obtenía mayoría absoluta se llevaba a cabo una segunda vuelta entre las dos listas más votadas y se proclamaba victoriosa a la que obtuviera la mayoría absoluta de los votos emitidos válidos⁵⁷⁵ (art.11). Además, se redujo el término del mandato a cuatro años, pero se permitió la reelección indefinida.

La reforma de la Constitución de 1949 y el Estatuto Fundamental incorporaron sustanciales modificaciones a los artículos referidos al Congreso, pero se aplicaron sólo durante el breve período de tiempo en que tuvieron vigencia. La reforma del 49 rigió hasta 1956 y el estatuto sólo para las dos elecciones que tuvieron lugar en 1973 con objeto de la formación de los poderes constitucionales que sucedieron al gobierno de facto. Con el golpe de estado de 1976 la reforma dejó de tener vigencia.

573 Artículo 46.- El Senado se compondrá de tres senadores de cada provincia y tres de la Capital Federal, elegidos en forma directa por el pueblo de cada una de ellas, en la oportunidad prevista en el Artículo 81. Dos le corresponderán a la mayoría y uno a la primera minoría. Cada senador tendrá un voto.

Artículo 48.- Los senadores duran cuatro años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles indefinidamente.

574 ZIULU, Adolfo Gabino, "El Senado de la Nación en la Reforma Constitucional," en *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, Julio – Diciembre de 1994, Año XXXIV Nº 55.

575 El artículo 46 de nuestra Constitución Nacional quedó redactado de la siguiente manera: "El Senado se compondrá de 3 senadores de cada provincia y 3 de la Capital Federal, elegidos en forma directa por el pueblo de cada una de ellas, en la oportunidad prevista en el artículo 81. Dos le corresponderán a la mayoría y uno a la primera minoría. Cada senador tendrá un voto.

IX. 5- La elección de los senadores nacionales a partir de 1983.

Una vez restaurado el orden democrático, la elección de senadores nacionales, se hizo conforme al procedimiento previsto por el art. 46 de la Constitución Nacional –elección indirecta-.

Las elecciones se realizaron normalmente en un comienzo, pero luego afloraron situaciones conflictivas que pusieron en jaque al régimen representativo.

Transcurridos 9 años de las elecciones, la Cámara de Senadores renovó parcialmente -por primera vez desde hacía alrededor de 50 años- sus miembros conforme a lo dispuesto por el art. 48 de la C.N.

Esta renovación, a pesar de haber sido establecida de manera clara y concisa por la Constitución no se hizo sin problemas.

Llegado el momento de la renovación en 15 distritos que renovaban senadores, cinco de ellos no habían efectuado la elección en tiempo y forma. Algunas provincias eligieron un par de días después, otras se demoraron más.

Amén de ello, se produjeron otras dificultades en diversas provincias para elegir a sus representantes. A título de ejemplo, Buenos Aires eligió su senador con un año de anticipación, en Jujuy se eligieron 3 senadores para cubrir 2 bancas y en Salta la Legislatura designó al senador nacional en ejercicio, cuyo mandato finalizaba en 1995, para iniciar un nuevo mandato a partir de 1992.

X. LA REFORMA DE 1994

X. 1-Consejo para la consolidación de la Democracia

El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue un órgano asesor del ex presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín, que funcionó desde su creación en 1985 por decreto presidencial hasta su disolución en 1989, días antes de la asunción de la Presidencia por Carlos Saúl Menem.

El Consejo tuvo como función crear un espacio plural que fuera capaz de sostener el proceso democrático, en los primeros años luego de la caída de la dictadura en 1983. Entre los temas que concentraron la atención del Consejo se encontraban la reforma constitucional, el traslado de la capital de la Nación, una nueva ley de radiodifusión y el Mercosur.

a) Reformas sugeridas respecto a uno de los poderes del Gobierno Federal: El Poder Legislativo.

Opinión de los miembros del consejo⁵⁷⁶

Elección de Senadores:

El Consejo propone importantes reformas para convertirlo en el órgano representativo del federalismo argentino y protector de las autonomías municipales. En función de este objetivo se han considerado dos alternativas:

- a. Que sean elegidos por seis años por las Legislaturas provinciales, por mayoría absoluta de miembros y que sus candidatos sean revocables. De esta manera, cada provincia tendrá una relación más directa con sus senadores y éstos se convertirán en los verdaderos garantes de las autonomías provinciales.
- b. Que el plazo del mandato sea de cuatro años, no pudiendo ser el mismo revocado.

Dictamen de la comisión técnica N° 3

Propuesta de reforma para el artículo 46: “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia, elegidos por las respectivas legislaturas con los dos tercios de sus votos; con la misma mayoría podrán revocar su mandato. Cada Senador tendrá un voto”.⁵⁷⁷

Síntesis de la comisión técnica N° 4

Modificaciones sugeridas sobre el Senado:

⁵⁷⁶ Los que no estaban a favor de estas conclusiones opinaban en disidencia.

⁵⁷⁷ *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1986, p. 133.

Respecto de los Senadores nacionales se considera necesario aumentar su número a tres por provincia, dos por la primera minoría y uno por la segunda minoría.

Se considera necesario reducir a 6 años el mandato de los senadores, con renovación por tercios cada dos años. Esta renovación del Senado en su conjunto y no dentro de cada representación provincial, la que se renovaría totalmente cada 6 años.

Se propone elección indirecta por parte de la Legislatura Provincial, adjudicando dos senadores a la primera minoría y uno a la segunda minoría.

Introducir una norma que autorice la revocación del mandato, la que deberá ser decidida con el voto de las dos terceras partes de la Legislatura que los eligió.

Resumen del dictado preliminar del Consejo presentado al Dr. Alfonsín

Al Senado de la Nación hay que respetarlo porque él asume la defensa y afirmación del sistema federal que es uno de los instrumentos más idóneos para democratizar las decisiones.

Por eso, entendemos que el Senado Federal debe asumir totalmente el control del ejercicio de los poderes delegados, no delegados y concurrentes de las provincias en sus relaciones con el gobierno central. Además, el Senado deberá mantener sus funciones legislativas, pero ejerciéndolas de otra manera, respetando así el sistema bicameral del Poder Legislativo que consagra la Constitución.

En la propuesta, el Senado asume las siguientes funciones: iniciativa legislativa, Cámara revisora cuando se trata de leyes comunes, Cámara de origen cuando se trata de leyes federales, registro de los tratados y acuerdos interprovinciales, tribunal de juicio político al Presidente, a los ministros y a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, concertación sobre el ejercicio de los poderes concurrente y poderes implícitos del Congreso Federal.

El Senado también prestaría acuerdo en el nombramiento de embajadores, generales, almirantes y brigadieres, y de directores de las empresas federales y del Banco Central.

En cuanto a la composición de la Cámara de Senadores, el Consejo ofrece una doble alternativa, que deberán ser consideradas en bloque ya que responden a principios distintos. Por un

lado, la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por provincia, elegidos por las legislaturas provinciales con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, manteniendo las Legislaturas un derecho de revocatoria. Los senadores deberán durar seis años, renovables por terceras partes cada dos años y podrán ser reelegibles. Por el otro, la Cámara de Senadores se compondría de dos senadores por provincia también, pero elegidos por las legislaturas provinciales por mayoría absoluta de votos, y sin derecho de revocatoria. Los senadores deberán durar cuatro años, sin renovación parcial y podrán ser reelegibles.

El Consejo entiende aconsejable la eliminación de la figura del Vicepresidente de la Nación como presidente del Senado. Las autoridades del Senado deberán ser elegidas de su seno (un presidente, un vicepresidente primero y un vicepresidente segundo) los que durarían dos años en sus funciones no siendo reelegibles.

Para el caso de acefalía definitiva, asumiría la presidencia de la Nación el presidente del Senado, el que deberá convocar a elecciones a realizarse dentro de los noventa días.

Resulta claro que la presente propuesta lleva implícita la modificación de algunos artículos de la Constitución, pero en ningún caso implica la reforma del sistema establecido en la misma y menos aún, implica la negación de sus instituciones o poderes.⁵⁷⁸

X. b- La Reforma constitucional de 1994: objetivos

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 es una importante modificación realizada al texto constitucional. Modernizó la misma y definió el texto constitucional, sobre cuya legitimidad plena no existía consenso. Entre otros cambios, introdujo los derechos de tercera y cuarta generación, normas para defensa de la democracia y la constitucionalidad, las características de los órganos de gobierno, y nuevos órganos de control. La Convención Constituyente se celebró en las ciudades de Santa Fe (sede tradicional de las convenciones constituyentes) y de Paraná (primera capital de la Confederación).

La causa inmediata de la Reforma de 1994 es el Pacto de Olivos, acordado entre el entonces presidente de la Nación Carlos Saúl Menem y el ex presidente y líder de la oposición Raúl Ricardo Alfonsín.

⁵⁷⁸ *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1986, p. 60.

En 1993, el diputado conservador Francisco de Durañona y Vedia (UCeDe), aliado al peronismo, presentó un proyecto de declaración de la necesidad de la reforma constitucional que en el Senado resultó aprobado con numerosas modificaciones propuestas por el senador Leopoldo Bravo a cambio de su voto favorable a la declaración de necesidad de la reforma, la cual en la práctica se reducía a la posibilidad de reelección inmediata del presidente de la Nación, cuyo mandato continuaba siendo de seis años.

Los objetivos de la reforma estuvieron incluidos en el Pacto de Olivos. Entre ellos estaba acortar el período presidencial pero permitir la reelección por un solo período, atenuar el presidencialismo, incluir los derechos humanos de tercera y cuarta generación, establecer penalidades contra los golpes de estado, y conceder prioridad legal a los tratados internacionales, entre otras medidas.

En la mayor parte de los partidos políticos argentinos existía un amplio consenso, desde varias décadas atrás, sobre la necesidad de la Reforma de la Constitución de 1853 ya que había quedado relegada en muchos aspectos. Durante tres meses se realizaron las deliberaciones, que terminaron por reformar 43 artículos.

Sobre un total de 305 convencionales, 134 correspondieron al peronismo, 74 al radicalismo, 32 a partidos de distrito, 31 al Frente Grande, 21 al Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), 7 a Fuerza Republicana, 3 al Partido Demócrata Progresista, y otros 3 a la Unión de Centro Democrático (UCeDe).

La valoración hecha del comportamiento del Senado llevó a una gran parte de la doctrina a considerar necesaria una Reforma orientada a la recuperación del federalismo argentino. La más sugestiva recae sobre el Senado, al advertir, en la opinión de Frías, que el Senado, no “había funcionado como Cámara de las autonomías”⁵⁷⁹, ya que nunca cumplió eficazmente su función institucional de defensa de los intereses locales, constituyendo tal circunstancia, un factor notable en el desgaste del federalismo⁵⁸⁰. Tal constatación se puso en evidencia ante la falta de una doctrina senatorial sobre intervención federal, sobre dominio de los recursos naturales y sobre coparticipación federal tanto en lo que respecta a la distribución entre la Nación y las provincias como a las provincias entre sí. La subordinación de las autonomías al interés nacional podría constituir la grandeza del órgano que representa a las provincias, pero no se nota que tal comportamiento

579 FRIAS, Pedro J. *El proceso federal argentino*. Córdoba: Edic. del autor, 1988, p. 34.

580 QUIROGA LAVIE, Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. Méjico: Unam, 1991, p. 724.

provenza de la prioridad de la Nación sino del liderazgo de los partidos políticos y de la disciplina de los bloques.

Frente a lo propuesto por la Reforma, y como no podía dejar de suceder, se produjo una ardua y enconada polémica acerca de su acomodo o desacomodo a las exigencias del sistema federal.

XI- LAS REFORMAS DEL SENADO

La Convención Constituyente modificó las disposiciones referentes al Senado estableciendo que “se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto” (art. 54). (Ver Anexo. Debates en la Convención Constituyente)

Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; y el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. (Art.56)

La reforma de 1994 introdujo al menos cuatro cambios importantes en lo referente a cómo se conforma el Senado de la Nación. El primero, es que la elección es por voto popular y no a través de las cámaras provinciales. El segundo cambio es la reducción del mandato de nueve a seis años. En tercer lugar está la ampliación del número de senadores, de dos a tres por provincia. Y el cuarto cambio es la definición de un papel específico y exclusivo de los partidos políticos, ya que el nuevo sistema electoral -definido en la misma Constitución en el artículo 54- adjudica dos bancas al partido que saca más votos y una al que sale segundo.

- Respecto a la elección indirecta, la cambió por la elección directa. Entre los argumentos que apoyaron este cambio, los constituyentes argumentaron que redundaría en una mayor participación del elector mediante el sufragio y en una mayor posibilidad de control por parte del representado. Esto, como producto de la elección directa y del acortamiento del mandato, le está otorgando al elector, la posibilidad de elegir, cada cuatro años, a sus representantes a Senadores Nacionales sin intermediaciones. De este modo, no sólo se reduce la participación de la élite provincial partidaria sobre la nominación de los

candidatos sino, también, sobre la elección de los mismos, ya que antes, eran las propias Legislaturas Provinciales las que elegían a los Senadores Nacionales (a excepción de la Capital Federal).

- En lo que al número de senadores respecta, aumentó los senadores por cada provincia a tres, y además, suprimió los dos senadores por la Capital Federal, dándole representación, a la ciudad autónoma de Buenos Aires. Es imperioso recordar el motivo esencial que llevó a introducir este cambio constitucional en la Reforma de 1994: la intención de evitar que un solo partido político (en este caso el PJ) alcance una mayoría de 2/3 en la Cámara de Senadores de la Nación. En efecto, con la incorporación de un Senador Nacional por la primera minoría, especialmente, el Radicalismo, pretendió imposibilitar al Justicialismo obtener el control de una mayoría calificada. Esta motivación no es menor, ya que, con el control de los 2/3 del Senado Nacional, por ejemplo, se podría hasta dar “media sanción” a un proyecto de ley de reforma de la Constitución Nacional (y el mismo estaría sustentado por un solo partido político).

- En tercer término, la renovación parcial legislativa y el escalonamiento de los mandatos, podrían tener también consecuencias significativas. La particularidad que mostrará nuestro Senado Nacional a la hora de renovar sus miembros, es que, dicha renovación parcial legislativa, se realizará según distritos electorales (Provincias) y no por miembros. A su turno, se renovarán todos los representantes (Senadores Nacionales) del distrito en cuestión (la Provincia). De este modo, cada dos años, simultáneamente con la renovación parcial de los Diputados Nacionales, un tercio de la Provincias deberán renovar también a sus Representantes en el Senado Nacional. Aquí, el PEN, podría manipular la convocatoria a elecciones, haciendo o no coincidir las elecciones de renovación parcial de ambas Cámaras. Esta posibilidad, podría convertirse en una herramienta de negociación entre el Ejecutivo Nacional y las élites partidarias provinciales, ante la conveniencia de uno u otro de realizar simultáneamente las elecciones de renovación parcial legislativa.

En cuanto a la simultaneidad de las elecciones legislativas de renovación parcial y las elecciones para cargos ejecutivos, tanto provinciales como nacionales, cabe señalar que cada cuatro años coincidirán la elección presidencial, la elección de la mayoría de los Gobernadores y la renovación parcial del Congreso Nacional (un tercio de los Diputados Nacionales, todos los distritos según miembros, y un tercio de los Senadores Nacionales, según distrito electoral). Aquí, nuevamente, aparece la posibilidad de manipular la convocatoria a elecciones por parte del PEN,

determinando la simultaneidad o no de las elecciones del Ejecutivo Nacional y las del Legislativo Nacional. Sin embargo, también es importante notar que la simultaneidad con la elección de Gobernador, queda exclusivamente en manos de la Provincia en cuestión (del Gobernador).

Esta verdadera ingeniería electoral podrá determinar diferentes estrategias de los diversos actores políticos, tanto a nivel nacional como provincial, ante la conveniencia o no de “pegar” las distintas elecciones. Esto, implica la conformación de diversos y fluctuantes escenarios, ya que no sólo dependerá de la mencionada simultaneidad sino, también, de los distritos (Provincias y Ciudad de Buenos Aires) que, a su turno, deban renovar sus autoridades (tanto el Gobernador o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como los Senadores Nacionales).

Otra consecuencia considerada importante en este aspecto, será la renovación en bloque de los tres senadores de ocho provincias cada dos años , lo que profundiza el carácter delegativo de la representación, ya destacado como vicio actual por Guillermo O’Donell, y aleja el carácter orgánico que caracteriza la representación de los intereses provinciales. Esa representación saca una “foto” de una realidad política que se prolonga inmóvil por seis años más allá del transcurso de los acontecimientos que, con su velocidad asombrosa, desactualiza y vuelve obsoleta esa representación.

El nuevo sistema electoral refleja el carácter de pacto bipartidista que tuvo la reforma de 1994, pretendiendo dejar afuera a los terceros partidos. Este bipartidismo también es evidente en los porcentajes tan peculiares definidos como umbrales para ganar la elección presidencial en primera vuelta. (El umbral más común en otras naciones con “ballotage” es el 50%, un porcentaje difícil de alcanzar y que abre las puertas a que partidos pequeños sueñen con forzar una segunda vuelta y ganarla.)

Si bien toda ley electoral refleja los intereses y los designios de quienes la ponen en vigencia, también es cierto que los mecanismos electorales toman vida propia, y suelen tener consecuencias inesperadas y a veces no deseadas por sus creadores. A los votantes no les gusta que les obliguen a un cierto resultado, y suelen reaccionar en contra de tales designios. Basta observar el surgimiento de otras fuerzas (Frepaso, ARI, PRO).

A pesar de la evidencia de que los partidos políticos nacionales, por su estructuración piramidal, cuando no “verticalista”, atentan directamente contra el orden federal, la reforma del art. 54 CN produjo el desplazamiento del eje de representación institucional de los intereses provinciales

hacia los de esos partido político⁵⁸¹. Esto es así, porque, el incremento a tres senadores por provincia, desplazó el foco de la representación de los intereses provinciales hacia los intereses partidarios al integrar la representación con dos por el partido político que obtuviera la mayoría y otro por aquel que alcanzara la primera minoría. La jurisprudencia en la determinación del conflicto por la banca de senador entre Béliz y Bravo (elecciones de 2001) estableció la preeminencia del partido político en la nueva base institucional del Senado de la Nación al otorgar la misma al candidato Beliz.

En el 2001 se renovó la totalidad de los Senadores, situación que no se había producido desde el retorno de la democracia en 1983. La renovación se hizo a través del nuevo sistema.

Lo más novedoso no fue el hecho de que se renovaron todos, sino que fueron electos por el voto popular y no por las legislaturas provinciales, como había sucedido hasta el momento. Entre 1994 y 2001, las elecciones de senadores se hicieron de acuerdo a lo dispuesto por las cláusulas transitorias⁵⁸² que estableció la Reforma, una para cubrir las vacantes de aquellos electos en 1989 y 1986, y la otra para incorporar a un tercer senador por provincia. En este período también se produjeron algunas controversias en torno de la incorporación de algunos senadores cuestionados en cuanto a la corrección de su elección por su legislatura o su partido. Estas cláusulas fueron fruto de infinitas negociaciones y sinfín de cálculos para prever las diversas situaciones que pudieran surgir, y así regular la transición en el Senado de la Nación hasta el 2001, fecha en que concluirían su mandato un tercio de los senadores, los cuales no estaban dispuestos a resignar anticipadamente sus cargos.

Si las reformas del artículo 54 no tuvieron la intensidad que se esperaba, las cláusulas transitorias dejaron cierta sensación de frustración. Primero, el desmesurado espacio que ocuparon

581 PEREZ HUALDE, Alejandro “La reforma constitucional de 1994 y la falta de vocación federal de las provincias” - *LA LEY* 2010-A, 1177.

582 Cuarta. Los actuales integrantes del Senado de la Nación desempeñarán su cargo hasta la extinción del mandato correspondiente a cada uno.

En ocasión de renovarse un tercio del Senado en mil novecientos noventa y cinco, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en mil novecientos ochenta y seis, será designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. En caso de empate, se hará prevalecer al partido político o alianza electoral que hubiera obtenido mayor cantidad de sufragios en la elección legislativa provincial inmediata anterior. La elección de los senadores que reemplacen a aquellos cuyos mandatos vencen en mil novecientos noventa y ocho, así como la elección de quien reemplace a cualquiera de los actuales senadores en caso de aplicación del artículo 62, se hará por estas mismas reglas de designación. Empero, el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral. Estas reglas serán también aplicables a la elección de los senadores por la ciudad de Buenos Aires, en mil novecientos noventa y cinco por el cuerpo electoral, y en mil novecientos noventa y ocho, por el órgano legislativo de la ciudad.

para dirimir una puja política. Segundo, el prolongado espacio de tiempo que dispusieron para que entrara en vigencia la elección directa (desde 1995 a 2001). Esa cuestión se hubiera podido zanjar estableciendo una fecha de caducidad próxima de mandatos, y a partir de la misma empezar con un Senado renovado conforme a las nuevas disposiciones constitucionales. Y tercero, la participación de alianzas electorales en la discusión por estas designaciones en las legislaturas provinciales, ya que parecieron incoherentes con el artículo 54 que solo se refiere a partidos políticos. Esta disposición dejó en manos de los partidos que tenían mayoría en las legislaturas de ese momento la correspondiente designación, siendo que esos partidos, en el noventa por ciento de los casos eran el partido justicialista y el partido radical, resultando, por ende, beneficiarios directos del mismo pacto que habían firmado y que se imponía para todos. Estas designaciones lejos de mejorar el sistema, se convirtieron en nuevas complicaciones. Numerosos ejemplos en la designación de senadores durante ese período, confirman lo afirmado. Como ejemplo de lo dicho mencionamos, entre otras, a algunas provincias que debieron dirimir las disputas por las elecciones de senadores: San Luis, Jujuy, Corrientes, Tucumán, Capital Federal, Neuquén, Formosa, etc.

XI. 1 - El Tercer senador

Nos parece importante dedicar un párrafo separado a la elección del tercer senador por las implicancias, a nuestro juicio, negativas, para el sistema federal. El perfil federal del Senado se ha desdibujado, aún más, desde la reforma de 1994, al adjudicársele dos senadores a la primera mayoría y uno a la segunda; y, desde el año 2001, por elección directa (art. 54 y Cláusula Transitoria Cuarta y Quinta del Texto de 1994). Recordemos que la creación del cargo de tercer senador, que ya se había logrado establecer mientras estuvo vigente el Estatuto Fundamental de 1972, fue la condición más importante que exigió Raúl Ricardo Alfonsín a Carlos Saúl Menem, en el Pacto de Olivos, a cambio de suprimir la prohibición de la reelección en su entonces cargo de presidente de la Nación.

La introducción del tercer senador responde a argumentos de representación de minorías. A este argumento no sólo puede contraponérsele el desagrado por la percepción de un gasto público innecesario, sino también los conflictos generados en torno de la disposición que establece la forma de elección de los senadores.

El argumento que se esgrimió para lograr la reforma de este artículo fue la necesidad de conformar un bloque de gobernabilidad, a los efectos de que la mayoría pudiera gobernar y la minoría pudiera controlarla. Ese argumento que hubiera exigido como condición sine qua non que los senadores durasen lo mismo que el Presidente de la Nación, (lo que implica que al elegirse

presidente se elijan senadores y acompañen con el voto popular al Presidente durante los 4 años de su mandato). Tal cómo se sancionó el artículo en ningún momento habrá elección simultánea de todos los senadores con el presidente, que es el fundamento y el requisito para el bloque de gobernabilidad.

El otro argumento esgrimido para defender la incorporación del tercer senador fue que la minoría estuviera representada, porque era la forma de que el pluralismo de fuerzas provinciales quedara reflejado en la composición del senado. (La primera y segunda fuerza política). Tal argumento hubiera sido posible, si se respetaba lo dictaminado y opinado en el Consejo de Consolidación de la Democracia, y que la Reforma no contempló. El Consejo dictaminó que se mantenía la elección indirecta (es decir hecha por las Legislaturas provinciales), lo que aseguraba una representación netamente provincial; y en segundo lugar, no se establecía un período diferenciado entre el mandato de los senadores y el de presidente, sino que permitía la elección simultánea, aunque sea parcialmente, dentro de esos períodos.

Alberto Zarza Mensaque decía, antes de la reforma de 1994, que en razón que deben representar a las autonomías provinciales resulta comprensible la adopción del sistema de elección indirecta. Este representante provincial debía ser la voz cantante de los intereses locales y no el representante de un partido o de un gobierno, por lo que en general se designaba un hombre de alta jerarquía y antecedentes intachables. Sin embargo la experiencia demostró que las senadurías provinciales se convirtieron en el tránsito obligado de los gobernadores que cesaban en su mandato y continuaban su carrera política a través de este organismo de la Nación. De allí que el modo de elección directa de los Senadores significó para algunos una manifestación mayor de democracia y la posibilidad de una relación más inmediata del pueblo con el gobierno. Sin perjuicio de reconocer la validez del argumento, estimamos que la elección directa disminuye el mandato de representación de la Provincia y anuda más los lazos del eventual candidato con el partido al que pertenece.⁵⁸³»

Bajo el equívoco y sofisticado argumento de que había que mejorar la representatividad del Senado se ha agregado un nuevo senador. La representación política global no tiene nada que ver con el Senado, porque este cuerpo representa los Estados Provinciales, y en dicho cuerpo los senadores no expresan ni al radicalismo, ni al peronismo, ni a grupo político alguno; representan, o debieran hacerlo a las autonomías provinciales.

583 ZARZA MENSAQUE, Alberto. *Derecho Público Provincial*, escrito por varios autores coordinados por Pedro José Frías, página 200, Depalma, 1985.

Creemos que este agregado hará perder perfil al cuerpo. En el nuevo Senado, los senadores nacionales ya no han de ser representantes de las provincias sino representantes y meros delegados de los partidos políticos –o de fracciones internas de los mismos- en un mal remedo de la Cámara de Diputados de la Nación, porque un Senado que es una fotocopia abreviada de la Cámara de Diputados no tiene razón de ser.

El federalismo no se mejora con el tercer senador, al contrario, se desdibuja, se vuelve más complejo, lento y se condena al cuerpo a la inanición. Agregar senadores por cada nueva minoría partidaria, no es lo que se necesita para el “comportamiento federal”, como dijo Pedro J. Frías.

Debemos decir que este comportamiento no se observa, ni antes ni después de la Reforma de 1994. El Senado actúa como de defensor de partidos políticos, no de estados provinciales.

Martínez Golletti sintetizó su pensamiento al decir: “1) La reforma constitucional de 1994 no ha dejado clara la representatividad de los senadores nacionales, que ha pasado a ser materia opinable; 2) Al desaparecer las legislaturas del proceso electoral de los senadores nacionales, se ha privado a las provincias del derecho que toda persona tiene, de elegir sus propios representantes; 3) Tal privación resulta tan equivocada como innecesaria, porque el pueblo no representa a la provincia y porque éste ya se encuentra representado en la Legislatura, de la que ahora se prescinde.”

Pedro José Frías expresó que: “... he criticado al Senado nacional por no ser suficientemente la cámara de las autonomías. He hablado de un Senado cautivo de los partidos, y en un estudio de años atrás sobre la década del comportamiento del Senado en materia de intervenciones federales y presupuesto, no encontré una personalidad institucional muy distinta de la Cámara de Diputados. Y, sin embargo, debía tenerla.”

Antonio María Hernández dijo en la Convención de 1994, defendiendo los cambios a introducir: “Señalo la falta de cumplimiento del rol federal por parte del Senado. Y esto se advierte cuando analizamos lo que ha ocurrido con las intervenciones federales, con las leyes de promoción industrial o con las leyes de coparticipación impositiva. La reforma constitucional de Santa Fe y Paraná ha introducido profundas modificaciones, para que el Senado pueda desarrollar eficazmente el rol institucional correspondiente en nuestra federación. A ello apuntaron: a) la incorporación del tercer senador, por cada provincia; b) la elección directa y la reducción del mandato de los senadores; y c) la acentuación de su rol federal.”

Otro problema en cuanto el tercer senador, ha sido el problema de divisiones dentro de un mismo partido político, tal el caso del Justicialismo y del Frente para la Victoria. Como ejemplo, las elecciones de senadores de 2005, cuando el primero llevó como candidata a Hilda Duhalde y el segundo a Cristina Fernández. Del resultado electoral, ambos partidos (el mismo) obtuvieron las tres bancas (las de la mayoría y de la minoría), lo cual fue cuestionado por el radicalismo bonaerense alegando la irracionalidad de tal resultado.⁵⁸⁴

Este no fue el único caso, al punto que en las últimas elecciones del 23 de octubre de 2011, se repitieron estas situaciones.

Antes de llevarse a cabo en La Rioja las últimas elecciones nacionales, donde se renovaban tres bancas de senadores: dos por la mayoría y uno por la minoría, se afirmaba que en el caso de que Menem entrara por la minoría, el radicalismo no tendría acceso a una banca. De ese modo podría seguir la provincia teniendo tres representantes favorables al kirchnerismo, como ocurría hasta ese momento.

El portavoz del oficialismo riojano- Martínez- explicó que si sucedía lo arriba descripto sería en virtud del acuerdo con los Menem. Martínez además manifestó que “el partido adhiere a la propuesta como candidato al gobernador Beder Herrera, reafirmando así una alianza entre el partido Lealtad y Dignidad y el Frente Justicialista para la Victoria”. Consideró que “es algo importante para nosotros” debido a que “es una cuestión de reciprocidad”. “Esta es una actitud que hemos

584 FALLO N° 3571/2005 Que a fs. 1/19 la señora Margarita Stolbizer y los señores Daniel Salvador y Ricardo Vázquez -en sus respectivos caracteres de presidenta, vicepresidente y tesorero del Comité de la "Unión Cívica Radical" del distrito Buenos Aires- promueven acción declarativa de inconstitucionalidad "de la presentación de candidatos para el cargo de Senador Nacional [...] que realizara el Partido Justicialista y el Frente para la Victoria, en particular este último" (cf. fs. 2). Fundan su impugnación en que dicho Frente pretende postular candidatos que pertenecen al partido mencionado (cf. fs. cit.) con el objeto de "aparentar una competencia electoral en el marco del comicio general [...] en lugar de ocurrir por la vía y forma establecida por la ley de internas abiertas obligatorias y simultáneas" (cf. fs. Concluyen, finalmente, que se vulneraría el art. 54 de la Constitución Nacional si se oficializaran las "dos listas pertenecientes al Partido Justicialista, para sortear las reglas vigentes para una elección interna y tratar de alzarse con mayoría y minoría" (cf. fs. 64).- Como resulta de los agravios transcritos en el considerando 5º, los recurrentes cuestionan, en definitiva, que la participación electoral de la alianza "Frente para la Victoria" sea "real"; en el entendimiento de que se trataría

de un artificio o simulación (cf. fs. 61 y 64) que ocultaría la verdadera intención del "Partido Justicialista", de evadir el proceso legal de selección interna de sus candidaturas y de acceder -en su nombre, y por vía de la coalición- a las tres bancas que en el Senado de la Nación le corresponden la representación de la provincia de Buenos Aires.-

La CE no dio lugar a lo pedido expresando..."En la especie, nada puede llevar a una interpretación que importe desconocer la personalidad jurídico-política de dos agrupaciones reconocidas en los términos de la legislación vigente, y habilitadas para la postulación de las candidaturas que proponen, cuya intervención en los comicios no puede tener otro resultado que el claramente fijado por el constituyente en el artículo 54 de la ley fundamental, según el cual las bancas en el Senado de la Nación se adjudican a los partidos, confederaciones o alianzas que participan en la contienda electoral, más allá de la influencia que pueda tener -en la formación de voluntad del elector- la figura de los candidatos incluidos en sus nóminas."-

tenido, que ha sido consensuada y traemos el saludo de Eduardo Menem y el consentimiento del actual senador Carlos Menem”, (Pdqedigital.com). El resultado del comicio fue lo esperado.

En San Juan, la kirchnerista Marina Riofrío logró la reelección acompañando al diputado nacional Ruperto Godoy; al tiempo que por la minoría ingresaba el peronista disidente Guillermo Baigorri.

Los tres senadores de San Luis fueron reelectos: los opositores Adolfo Rodríguez Saá y Liliana Negre de Alonso y el oficialista Daniel Pérsico.

En Misiones se dio una situación similar a las anteriores. Los tres senadores que obtuvieron sus bancas fueron, dos del Frente Renovador de la Concordia que encabeza el gobernador kirchnerista Maurice Closs y el tercero del Frente para la Victoria.

Si ocurriera lo que por estas horas se está diciendo, esto es, que en 2012 asumiría la presidencia del partido justicialista Cristina Fernández, desaparecería el problema de la división interna del partido más importante de la Argentina. Esto le permitiría tener el pleno control político de las huestes peronistas.⁵⁸⁵

La reforma fue innovadora, por no decir audaz; fue hegemónica, porque facilita, promueve y asegura la hegemonía de los dos partidos que firmaron el Pacto de Olivos; y fue disfuncional, porque en vez de facilitar el desenvolvimiento funcional de la institución, lo perturbó.

Las sucesivas reformas vividas por el Senado argentino, lo dejaron conformado con las siguientes características:

1. El Senado, como una de las dos cámaras del Congreso, tiene importantes atribuciones constituyentes, legislativas y de gobierno, y sus integrantes representan, en forma paritaria, a las provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires.

2. La Constitución, por lo que representan los senadores y por algunas atribuciones específicas que se le reconoce, pone especial énfasis en el perfil federal que tiene esta Cámara, como especialmente interesada en defender los intereses de las provincias, de las regiones y, desde la reforma de 1994, también de la ciudad autónoma de Buenos Aires.

585 *Diario la Gaceta*, Tucumán, 1 de noviembre de 2011.

3. El Senado es, además, una suerte de “Consejo de Estado”, ya que presta acuerdo para la designación de funcionarios superiores del gobierno federal y destituye a los que ocupan los cargos de mayor relevancia, para lo cual actúa como tribunal del juicio político, en caso de mal desempeño, delitos en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes.

4. Por estar integrado por un número más reducido de miembros que el de la Cámara de Diputados, por la mayor edad y los mejores ingresos de sus componentes, que se presumen por los requisitos mínimos que les exige la Constitución al tiempo de su elección, se trata de una Cámara con un estilo más reposado y conservador que la otra, que tiene un perfil más popular y representativo de la sociedad argentina.

5. La reforma de la Constitución de 1860 aumentó la autonomía de las provincias y amplió sus competencias; no cambió las atribuciones del Senado, aunque exigió que los senadores tengan un mayor compromiso con las mismas, al requerir que sean oriundos de la provincia que representan o con residencia inmediata en ellas. Suprimió, por otra parte, la aprobación de las constituciones provinciales por el Congreso y el juicio político a los gobernadores.

6. La Reforma de 1994 aumentó el número de senadores, otorgándole dos al partido mayoritario y uno al segundo; les acortó el mandato de 9 a 6 años y los hizo electivos. Estos últimos dos aspectos son parecidos a lo establecido en la reforma de 1949 y en el Estatuto Fundamental de 1972.

Los sistemas electorales son reglas de juego que se establecen para regular el conflicto político y dependen en gran medida del sistema de partidos que exista en la sociedad que regulan. El bipartidismo imperfecto, adoptado como sistema de partidos por nuestro país a partir de la segunda mitad del siglo XX, en el que el Partido Justicialista tenía una preponderancia electoral significativa en la mayoría de las provincias, que le otorgaba un mayor número de integrantes en la Cámara alta, incluso cuando el presidente de la Nación hubiera sido del otro partido como ocurrió en las elecciones de 1983, fue el mejor argumento de Raúl Ricardo Alfonsín cuando le exigió al presidente Carlos Saúl Menem, en el Pacto de Olivos (1993), el tercer senador para la segunda mayoría, a cambio de su anhelada reelección.

XI. 2- El cupo femenino

No podemos dejar de mencionar el tema de la inclusión del cupo femenino en las listas de candidatos. Con el voto femenino (que acaba de cumplir sesenta años), el sistema político garantizó la participación de la mujer como electora. Partidos políticos y listas armadas por hombres daban como resultado en las décadas pasadas la representación femenina en Diputados no superaba el 6%; en el Senado, incluso, menos. Ante este panorama, las mujeres buscaron una salida que les diera real protagonismo en la vida política argentina.

A fines de los 80, dos proyectos se presentaron: uno en el Senado (con la firma de la radical Margarita Malharro de Torres) y otro en Diputados (firmado por Florentina Gómez Miranda y Norma Allegrone). Se aprobó sólo en el Senado, seguramente con la confianza de que los diputados nunca lo convertirían en ley. Dos años después, María Teresa Morini (la primera diputada radical electa en 1973) recorría los pasillos de Diputados porque vencía la media sanción. Se encontró con Jorge Matzkin (jefe de la bancada del PJ) que la invitó a ir a una reunión del justicialismo para transmitir ella misma su urgencia. Consiguió el apoyo de las mujeres del peronismo, pero todavía no tenía el de su propio partido. Su idea de llevar a "barras femeninas" peronistas y radicales funcionó, y la presión fue tal que para la madrugada sólo hubo siete votos en contra (de la Ucedé y Fuerza Republicana) y tres abstenciones, una de ellas de Luis Zamora, que alegó que las mujeres "no tienen tiempo para hacer política, dado que viven totalmente explotadas", según la versión taquigráfica. El resultado fue la ley 24.012 o de cupo femenino que buscó garantizar la igualdad de género y promover la participación efectiva de la mujer mediante un piso mínimo de 30% de cargos en las listas.

Para Morini, que hoy tiene 99 años y contó esta historia al diario LA NACION⁵⁸⁶, la batalla recién empezaba, porque los partidos políticos idearon trampas para eludir el cupo. Casi una década después, consiguió un fallo de la OEA que obligaba a la Argentina a hacer cumplir la ley, pero el gobierno de la Alianza lo cajoneó hasta que Fernando de la Rúa firmó un decreto reglamentario que hizo más taxativa la norma, el decreto 379/93, que reglamentó la ley. Y la reforma constitucional de 1994 avaló el cupo en su artículo 37 sobre la igualdad de géneros. Sin embargo, el cupo se seguía violando en muchas listas. Para precisar su cumplimiento y su objetivo se dictó el decreto 1246/00, el que aclaró que cuando se renueven dos bancas, una debe ser para una mujer, y cuando se renueven más de dos, debe haber una mujer entre los tres primeros lugares de la lista. La última etapa de esta

586 Diario *La Nación*, 22 de enero de 2012

evolución fue el decreto 451 de mayo de 2005 que sustituye los artículos⁵⁸⁷ cuarto y quinto del reglamento anterior.

La novedad de toda esta normativa trajo como consecuencia una cantidad de planteos judiciales en orden a dirimir los conflictos suscitados. Uno de los principales cuestionamientos al decreto 379/93 fue que constituía una excepción reglamentaria que alteraba el espíritu de la ley, alegándose que cuando se renovaban uno o dos cargos, como producto de la imposibilidad de fraccionar la unidad representativa del candidato electo, el porcentaje del 30% se convertía en el 50%, lo que motivó que se comenzara a cuestionar la constitucionalidad de alguno de sus artículos.

Frente a estas iniciales presentaciones, surgió un primer obstáculo de índole procesal como era la falta de legitimación para accionar de los justiciables basándose en el criterio sentado hasta ese momento por la justicia electoral, que rechazaba la mayor parte de las peticiones en este sentido, sin entrar a analizar el fondo de la cuestión.

Se consideraba agraviados y por ende legitimados para accionar, sólo a quienes eran candidatos o precandidatos de una lista electoral, resultando terceros ajenos a las causas quienes no ostentaran esa condición.

De ese modo, en autos “Silvestri, José Luis S/Acción de amparo (Unión Cívica Radical)” del distrito de Mendoza, en el que el peticionante no era candidato, la Cámara Nacional Electoral expresó que al no tener esa condición, no le asistía un derecho concreto a ser vulnerado, y que por otra parte, tampoco se había acreditado el inicio del procedimiento interno tendiente a lograr su nominación como precandidato con posibilidades ciertas de resultar electo y poder entonces advertir la existencia de una amenaza cierta y concreta, e inminente frustración de ese objetivo como consecuencia de la aplicación de la legislación cuestionada.

587 Art. 4° del Decreto 1246/00: “Cuando algún partido político, confederación o alianza, se presentara por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara UNO (1) o DOS (2) cargos, en Uno (1) de los DOS (2) primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer. No se considerará cumplido el artículo 6° del Código Electoral Nacional cuando, en el supuesto de que se renueven UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término de la lista. Cuando se renovaran más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares” y en el artículo siguiente expresa sustituyese el artículo 5° del Decreto 1246 por el siguiente “Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige el artículo 60 del Código Electoral Nacional. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargo electivos”.

En síntesis, el Alto Tribunal entendía que ante las situaciones descriptas los agravios aparecían de un modo conjetural e hipotético, lo que privaba a las acciones intentadas del presupuesto fundamental que permitiría admitir la existencia de un caso concreto.

Otro conflicto que apareció a poco de andar en la confección de las listas, fueron los problemas partidarios internos dados por la ubicación de la mujer. Se cumplía con el porcentaje, pero en lugares en que no tenían posibilidades ciertas de resultar electas. Entretanto, la justicia rechazaba las solicitudes de nulidad planteadas expresando claramente que “es al momento de la oficialización de las listas para participar en las elecciones nacionales cuando se verifica el cumplimiento del cupo”.

La misma problemática se repetía al momento de oficialización de las listas, toda vez que los apoderados partidarios aducían que las peticionantes confundían la expresión “probabilidad” de ser electas con “posibilidad de serlo”.

En la causa “Martín, Florencio Esteban apoderado con representación Comité Provincial y otra C/Junta Electoral Partidaria Unión Cívica Radical S/Apelación proclamación candidatos (art.32 ley 23.298)” de Santa Fe, se estableció que “cuando la ley dice que la lista debe estar integrada por un 30% de mujeres ‘en proporciones con posibilidades de resultar electas’ debe entenderse que se refiere a posibilidades “reales” o “efectivas”, no simplemente teóricas. Lo que el legislador ha querido es posibilitar efectivamente el acceso de las mujeres a la función legislativa en una determinada proporción. La integración de la mujer en las listas debe efectivizarse de tal modo que resulte con un razonable grado de posibilidad su acceso a la función legislativa en la proporción mínima establecida en la ley. Y tal razonable grado de posibilidad solo puede existir si se toma como base para el cómputo del 30% la cantidad de bancas que el partido renueve” y que si bien teóricamente un candidato estaría en condiciones de resultar electo, cualquiera sea su lugar en la lista, la realidad demuestra que no es así, toda vez que el porcentaje a obtener por la agrupación tendría que oscilar entre el 85 y el 100 % de los sufragios, a fin de desplazar a todas las restantes agrupaciones y que la nómina completa resulte elegida.⁵⁸⁸

En el año 1995 y con motivo de la resolución de la causa “Merciadri de Morini, María Teresa S/Presentación, Unión Cívica Radical” de Córdoba, se produjo un cambio en la jurisprudencia al ampliarse la legitimación; a partir de ese momento se hizo extensiva al ciudadano elector.

588 Cámara Nacional Electoral, fallo N° 1566/93 y fallo N° 1584/93.

Una nueva interpretación jurisprudencial entendió que al establecer la ley, que las listas de los partidos debían llevar mujeres en un 30 % “en proporciones con posibilidades de resultar electas” estaba creando, por un lado, la obligación para los agrupaciones políticas de confeccionar sus listas de candidatos conforme a ella y por el otro, el correlativo derecho de los ciudadanos investidos del derecho constitucional de sufragio, de votar listas que estuvieran debidamente integradas por mujeres. De no ser así, no solamente se estaba violando la ley, sino que también se estaba restringiendo y vulnerando el derecho del sufragante al privarle de votar por una lista del partido de su preferencia porque no se adecuaba a las disposiciones legales, u obligándolo a optar por otro partido o a votar en blanco, todo ello en obvia violación del artículo 37, en cuanto garantiza el “pleno ejercicio de los derechos políticos”.

En este sentido, la consagración de la garantía del pleno ejercicio de los derechos políticos en el nuevo artículo 37 de la Constitución Nacional completa, de alguna manera, a la primera generación de derechos humanos ya reconocidos en los artículos 14 y 20 para los habitantes de la Nación y para los extranjeros.

Veinte años después de aprobarse la ley de cupo femenino, un 38% de los representantes de ambas Cámaras son mujeres. Este porcentaje coloca al país entre los primeros lugares de representación femenina en el mundo. Estas dos décadas demostraron que los críticos de la ley (que argumentaban que no serviría para darle más representación política a la mujer) se equivocaron. Desde hace nueve años la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados y en el Senado incluso sobrepasa el piso del 30% que exige la ley de cupos.

Los datos de un trabajo de la Fundación Directorio Legislativo, señala que en el período 2011-2013 habrá un 38% de diputadas (96 mujeres contra 161 varones) y el mismo porcentaje de senadoras (27 mujeres y 45 varones). El estudio también consigna que el 42% de las comisiones en Diputados están presididas por una mujer (el doble que sólo diez años atrás) y un 32%, en el Senado. Además, desde 2004 hay representación femenina entre las autoridades de las Cámaras.

Para las expertas en temas de género, el salto no fue sólo cuantitativo sino cualitativo, porque en estos veinte años se aprobaron y debatieron temas completamente postergados hasta entonces. Algunas de las leyes introducidas o impulsadas por mujeres son la ley de salud sexual y reproducción responsable, parto humanizado, la ley de protección del niño, la niña y el adolescente, la que previene y sanciona la trata de personas y la que busca erradicar la violencia contra las mujeres.

I. INTRODUCCION. II. ESTILO DE LA REPRESENTACIÓN: EL MANDATO. II. 1- El mandato en la Constitución del 53. II. 2- El mandato en el consejo para la consolidación de la Democracia. II. 3- El mandato en la convención constituyente del 94. II. 4- El mandato en la reforma de 1994. III. EL FOCUS DE LA REPRESENTACIÓN. III. 1- La cuestión actitudinal del focus de la representación. III. 2- El focus territorial de la representación: la dimensión legislativa. III. 2- La explicación al focus territorial de la representación. IV. Variables sistémicas: grado de federalismo, sistema electoral y nivel de centralización de los partidos. IV. 1- El grado de federalismo. IV. 2 - El sistema electoral. IV. 3- El nivel de centralización de los partidos. V. Variables intra-sistémicas: grado de nacionalización de los partidos y características de las unidades territoriales. IV. 1- El grado de nacionalización de los partidos políticos. IV. 2- Las características provinciales. VI. Variables Individuales: reelección, experiencia política provincial, motivo de la elección y disciplina partidista. VI. 1- La reelección. VI. 2- La experiencia política regional. VI. 3- El motivo por el que fueron elegidos. VI. 4- La actitud hacia la disciplina partidista. VI. 4- a) Análisis de las hipótesis en argentina. VI. 4- b) Federalismo. VI. 4- c) Sistemas electorales. VI. 4- d) Grado de nacionalización de los partidos políticos. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFIA. IX. ANEXO. X. BIBLIOGRAFIA GENERAL.

I. INTRODUCCION

En los capítulos anteriores describimos la representatividad territorial de los estados miembros en un sistema federal. Esta representatividad viene dada a través de la conformación de la Cámara de Senadores.

En este capítulo intentaremos cotejar esos principios a la luz de la experiencia argentina, para arribar a las conclusiones que implicó la Reforma de 1994, en aras de mejorar el funcionamiento del Senado federal.

El análisis de los intereses que los representantes dicen defender y defienden durante su labor parlamentaria y los factores que contribuyen a definirlos se insertan en el campo de los estudios sobre representación política. En este caso sólo interesa aquella que, por su carácter sustantivo, indaga en la actuación de los representantes, en sus actitudes y comportamientos, como forma de determinar el criterio que guía su accionar y en los factores que han sido esgrimidos, desde diferentes perspectivas, para explicarla.

Hay dos dimensiones que han recorrido la teoría política normativa expresando dos grandes controversias sobre las que descansa la discusión acerca del vínculo representativo: el estilo y el focus de la representación⁵⁸⁹.

La primera controversia la plantea el estilo, y se refiere a cómo actúa o debe actuar un representante para hacerlo en el mejor interés de los ciudadanos: siguiendo las instrucciones de sus representados, el mandato, o siguiendo su propio juicio de lo que cree que es mejor para ellos, la independencia. En un hipotético eje horizontal, las posiciones irían desde el más absoluto seguimiento u obediencia a los mandatos y las preferencias de los electores –una especie de mandato imperativo- hasta el extremo opuesto con una absoluta libertad por parte de los representantes para decidir qué es lo mejor para los ciudadanos sin importar lo que ellos opinen.

El *focus*, que se hizo más complejo en los últimos tiempos con la centralidad de nuevos actores en el escenario de la política –fundamentalmente los partidos políticos- fue ganando importancia y control sobre los procesos, ya que los representantes guían su acción atendiendo a criterios previos mediante los cuales establecen *quiénes* son sus representados y por lo tanto cuáles son sus intereses.

Por este motivo, el objetivo de este capítulo es avanzar en la comprensión del funcionamiento del senado sobre la base de que cualquier reforma que pueda contribuir a la *democratización de la democracia* debe basarse en un entendimiento profundo de cómo actúa dicha institución -y sus miembros- y del contexto político en el que se inserta⁵⁹⁰.

Los dilemas de la democracia representativa son muchos y son variados. En los sistemas políticos actuales “los legisladores son elegidos por un sector geográficamente definido de la población para representar sus intereses, a pesar de que su misión como representantes es gobernar

590 MARTÍNEZ, A. “Funciones y rendimiento del Congreso de los Diputados” en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos, Madrid, 2000, p. 158.

la nación en su conjunto”⁵⁹¹. Este es el dilema clásico de la representación: un representante puede ser responsable al mismo tiempo de los asuntos territoriales y de los nacionales y los diseños institucionales no son neutrales frente a esta cuestión⁵⁹².

Podría argumentarse entonces que existe una evidente contradicción entre los comportamientos esperados por los textos constitucionales y los arreglos institucionales diseñados para conseguirlos ¿Puede decirse que la forma en la que se selecciona a los representantes influye directamente en los objetivos que estos persiguen y en la manera en la que se comportan? ¿Se da esto específicamente en el peso que tienen los territorios –los distritos electorales en los que han sido elegidos los senadores– en la forma de entender y llevar a cabo la representación? Y de ello dos preguntas: ¿por qué algunos senadores tienen concepciones representativas territoriales y otros no? y ¿por qué algunos senadores se preocupan por iniciar proyectos de ley que benefician a sus distritos electorales (a sus territorios) y otros no?

Para explicar el *focus* de la representación territorial, hay que abordarlo desde dos dimensiones: una *actitudinal*, que mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas y una de *comportamiento*, que mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

Las acciones políticas están mediatizadas por un marco institucional –diferente en cada caso– que influye en las actitudes y los comportamientos de los políticos. Por ello, la utilización de variables institucionales como factores explicativos del comportamiento de los actores se justifica desde una perspectiva neoinstitucionalista que enmarca, tiñe y recorre toda esta investigación partiendo de la creencia de que las instituciones crean incentivos o generan obstáculos al comportamiento libre de los actores, es decir, regulan la interacción humana.

Al mismo tiempo, el contexto partidista en el que actúan los legisladores, las características de los distritos en los que fueron elegidos y sus propias experiencias políticas personales se incorporan como posibles determinantes que impactan en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado.

591 CRISP, B., & INGALL, R. “Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia”. *American Journal of Political Science*, 46(4), (2002). pp. 733-748.

592 PITKIN, Hanna F., *El Concepto de Representación*, CEC, Madrid, 1968, pp. 65-100.

Entre los formatos institucionales que operan y que dan forma a las funciones y a los incentivos de los legisladores que participan en el proceso de formulación de leyes, enunciamos tres: el grado de federalismo, la medida en la que el sistema electoral produce estímulos para el voto personal *versus* el voto partidista y el nivel de centralización de los partidos. A estos se suma un segundo grupo de factores (que cambian al interior de los sistemas), relacionados especialmente con el grado de nacionalización que presentan las organizaciones partidistas y las especiales características de las provincias de las que proviene el legislador. Por último existen un conjunto de variables de nivel individual, como la reelección, la experiencia política regional, el motivo por el que los legisladores creen que fueron elegidos, la actitud hacia la disciplina partidista y la forma en la que trabajan en el Congreso (individual o colectivamente) –más la lógica con la que se agrupan para la presentación de los proyectos-, cuya variabilidad es caso por caso. Resumiendo, el esquema de análisis que seguiremos en este capítulo es el siguiente:

Representación:

- a) estilo: con mandato o sin mandato
- b) focus: - actitudinal
- comportamiento legislativo.

Deben tenerse en cuenta tres factores principales: 1) el grado de federalismo 2) características del sistema electoral 3) nivel de centralización de los partidos.

Los factores secundarios a tener en cuenta son: 1) grado de nacionalización de las organizaciones partidistas 2) características de las entidades territoriales de las que proviene el legislador.

A ambos factores deben agregarse otras variables: la reelección, la experiencia política regional, actitud hacia la disciplina partidista, y la forma en que trabajan en el Congreso.

II. ESTILO DE LA REPRESENTACIÓN: EL MANDATO

El mandato se refiere muy especialmente- dentro de la representación política- a la relación que existe entre los ciudadanos y sus representantes en los cuerpos deliberativos.

El mandato presenta varias especies que pueden estudiarse a través de la historia: el mandato imperativo de la época de los estamentos, el mandato libre en la democracia representativa y por último, el moderno mandato condicionado en íntima relación, y hasta podría decirse en dependencia, con el partido político, sus ideas y programa⁵⁹³. Los avances en las prácticas democráticas, y en la toma de conciencia de participación ciudadana⁵⁹⁴ acerca de la conveniencia y de la necesidad de un mayor control de la misma, no sólo al momento de la elección, sino durante el transcurso del mandato del representante, vuelven a plantear el interrogante sobre este punto.

El problema radica en que en muchos casos, los elegidos han dejado de representar los intereses de los votantes. La consecuencia de ese estado de cosas se refleja en la frialdad y en la hostilidad del pueblo hacia sus representantes y en la distancia que separa a estos de sus representados. “Es obvio que hace falta un nuevo contrato social entre los ciudadanos y las instituciones que lo representan, porque la sociedad ya no cabe en las formas y procedimientos clásicos de esas entidades tradicionales”⁵⁹⁵. “En política la gente dice que está harta de que haya personas que gasten el dinero de otras sin tener que rendir cuentas”⁵⁹⁶. Harían muy mal los dirigentes, y en especial, los líderes políticos, en desconocer esta situación, ya que hoy los representantes dependen cada vez más de sus representados. Es probable que los gobernados no tengan todavía plena conciencia de su poder, pero también se advierte que se está yendo en ese sentido, ya que la gente no se resigna a su papel pasivo, y reacciona cuando se afecta su patrimonio moral y material⁵⁹⁷. Hay por lo tanto un aumento del protagonismo de los habitantes que impiden la absoluta discrecionalidad en la adopción de las determinaciones por los dirigentes.

La búsqueda de la *representatividad*, entendida como capacidad para reproducir fielmente el conjunto de las voluntades de los ciudadanos representados, supone evidentemente transformar de modo sustancial la naturaleza y función del órgano parlamentario. Téngase en cuenta que el Congreso no es ya mero formulador, sino esforzado elaborador de una voluntad a manifestar: un creador de decisiones en la peor de las situaciones posibles. Tanto peor cuanto más intenso sea el pluralismo del órgano colegiado, que es tenido, sin embargo, como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico-político. Al cabo el potencial legitimador del Congreso se mide, de un lado, por su eficacia para reproducir en su composición la complejidad social toda, pero también, por otro, por su capacidad para integrar en una decisión final única el pluralismo.

595 PASQUINI DURÁN, José. *Ilusiones argentinas*. Buenos Aires, Ed. Planeta, p.154-155.

596 FEINSILBER, Mike, en un comentario del Diario La Nación del 13 de abril de 1993.

597 LOÑ, Felix. “La representatividad y los partidos políticos”, en *Revista Contribuciones*, N. I (57), 1998, p.59.

La relación de representación se constituye por la elección, pero se trata de una relación definida, en algunos aspectos, por el ordenamiento jurídico y cuyo contenido está a su vez constitucionalmente predeterminado. De modo que el ejercicio del sufragio activo agota todos sus efectos, al constituir una *situación jurídica* en el elegido mediante una manifestación de voluntad de los ciudadanos. Junto a ello, el Estado democrático, al concebir el derecho a la representación como una modalidad del derecho de participación política, postula como uno de sus principios el de que los representantes deben reproducir con el mayor grado de fidelidad posible el conjunto de las voluntades de sus representados.

La representación territorial plantea entre nosotros, importantes problemas de articulación institucional, y tiene asimismo consecuencias en la legitimidad del sistema que tienen que ver con la compatibilidad de lealtades solicitadas por los diversos ámbitos políticos territoriales.

Sin embargo, aunque necesariamente cuestiona la homogeneidad de la sociedad política no puede afectar a su unidad esencial, básica para la coherencia, institucionalización y legitimación de la organización política general. La admisión de intereses específicos, a los que se dota de consecuencias organizacionales concretas, no cuestiona la existencia de intereses generales cuya representación hay que intentar integrar coherentemente con la de aquéllos.

Lo que diferencia, pues, a la representación política de la representación especial es la diversa representatividad perseguida. Habitualmente, y a propósito de la estructura bicameral de los Parlamentos federales, se dice que la Cámara Baja *representa* a los ciudadanos de la Federación y la Alta a los Estados particulares. Sin embargo, debe tenerse presente que también las Cámaras Altas son órganos de la Federación, y que, ni como colegio, ni a tenor del carácter de sus miembros contemplados individualmente, pueden catalogarse como órganos de las entidades federadas (Carré de Malberg)⁵⁹⁸. En efecto, dada la prohibición de mandato imperativo que por lo general afecta a los componentes de esas Cámaras, entre éstas y los Estados particulares no media sino una relación interorgánica de designación. La precisión es importante, puesto que lleva a concluir que, en términos jurídicos, la relación entre la Cámara y los Estados-miembros es unidireccional y se agota en el acto de designación. Así, la *participación* de las entidades federadas en la formación de la voluntad federal a través de las segundas Cámaras de la Federación se concreta, jurídicamente, en su poder de designación. La participación tiene, pues, carácter indirecto. La participación directa de los estados particulares en el poder federal, exigiría que intervinieran en el ejercicio del mismo, bien mediante sus propios órganos, bien a través de mandatarios oportunamente instruidos. Pero, puesto

598 CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del Estado*, 2 ed. En español, trad. De Jose Depetre. México, FCE-UNAM, 1998. p. 112, T II, p.214.

que, salvo en el caso alemán, los estados-miembros se limitan a concurrir al proceso de designación de los titulares de un órgano federal que ha de actuar con total independencia de sus voluntades, su participación en el poder del Estado federal es indirecta⁵⁹⁹. Esto no quiere decir, naturalmente, que la atribución a los estados-miembros de la designación de los componentes de la segunda Cámara federal tenga escasa relevancia; por el contrario, tal atribución les permite influenciar, en grados más o menos variables, el proceso de formación de la voluntad federal. Se aducirá, sin embargo, que la representatividad perseguida, si bien teóricamente diferente en cada caso, no se concreta en una representación sustancialmente distinta. Y, desde luego, el federalismo se resiente cuando es el Cuerpo Electoral de las entidades federadas el encargado de designar a los integrantes de la segunda Cámara de la Federación. Lo que ocurre entonces es que el federalismo como elemento valorativo de la representación pierde fuerza en beneficio de la democracia.

II. 1- El mandato en la Constitución de 1853

De acuerdo al diseño constitucional de 1853, la representación de las provincias en el Senado se tornó bastante relativa, al no estar el senador sometido a las instrucciones de las provincias ni tener que rendir cuentas de su actuación ante la misma, al ser antes un *legislador nacional*⁶⁰⁰ que un representante provincial, amparado por los fueros constitucionales del artículo 68 de la Constitución, por lo que hasta la no aprobación de un voto o un pronunciamiento del senador por parte de sus representados se podría volver ilegítima frente a una cuestión de privilegio. Esta independencia del senador elegido frente a la provincia que lo eligió, lo desvincula en la práctica de la defensa de las necesidades y los intereses concretos de sus territorios.

Las prácticas legislativas y las opiniones ciudadanas, nos hacen repensar el tema del mandato imperativo en la actuación de los senadores en la cámara territorial. El mandato imperativo conecta en clave de instrucciones, al representante con el representado, lo que trae como consecuencia un control continuo y expreso de éste sobre aquél⁶⁰¹. Sin embargo, la dificultad de llevar esta idea de mandato a la práctica es manifiesta. Prueba de ello son las Constituciones provinciales que fueron reformándose, y que trataron de atenuar esa independencia. Como ejemplo tenemos la Constitución de Córdoba (art. 110, inc. 5), la de la Rioja (art. 102, inc. 16) y Tierra del Fuego (art. 105, inc. 6) que facultan a sus Legislaturas a instruir a los senadores nacionales para su gestión cuando se trate de asuntos en los que aparezca involucrado el interés de sus provincias. Catamarca (art. 110, inc. 20) y Formosa (art. 120, inc. 31) establecen un informe anual de éstos antes sus Legislaturas acerca del

599 Ibid, p. 114.

600 BARRERA BUTELER, Guillermo. *Nación y provincias*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 403.

601 FISICHELLA, Domenico, *Lineamenti di Sienza Politica*, Roma, NIS, 1990, pp. 18-19.

cumplimiento de su función, y Chubut (art. 135, inc.23) posibilita a su legislatura a hacer conocer su opinión o la del pueblo expresada en consulta popular, a los legisladores nacionales de la provincia, acerca de temas de interés provincial.

Todas estas disposiciones, al no acarrear consecuencias jurídicas por su incumplimiento, en la práctica no son cumplidas, y los senadores pueden ignorarlas o no concurrir a brindar los informes requeridos. De mayores consecuencias podría ser el cumplimiento del art. 102, inc, 16 de la constitución de la Rioja, ya que violentaría el art. 68 de la Constitución nacional.⁶⁰²

II. 2- El mandato en el Consejo para la Consolidación de la Democracia

La preocupación de vincular los senadores a sus territorios quedó demostrada cuando se reunió el Consejo para la Consolidación de la Democracia, ya que tanto en el informe del mismo, como en de las Comisiones 3 y 4 quedó planteado el tema.

En el informe de la Comisión se dijo: “El Senado de la Nación por muchas razones no ha defendido el federalismo y esto se debe a que la actual Constitución no le ha asignado al Senado la función específica ni los instrumentos idóneos para mantener y defender al sistema federal.

Entendemos que hay que asignarle taxativamente a este organismo típicamente federal, los poderes necesarios para que institucional y políticamente asuma sus funciones originarias”.⁶⁰³

“El Senado de la Nación debe respetarse, ya que la defensa y afirmación del sistema federal es uno de los instrumentos más idóneos para democratizar las decisiones. José N. Matienzo, en sus lecciones de derecho constitucional, señala: “La existencia del Senado es lo que más interesa a las provincias, puesto que este cuerpo es el destinado a representar la igualdad política y de autonomía que éstas tienen entre sí... El equilibrio federativo, está mantenido, precisamente, por la Cámara de Senadores⁶⁰⁴.

602 VANOSSE, Jorge Reinaldo “La anunciada reforma”, en *LA LEY* 1993-D, 1093. En este sentido, Vanossi considera que la decisión de las legislaturas de algunas provincias de otorgar "mandato imperativo" a los legisladores con relación a determinados temas, constituye un avance inaceptable lesivo de las normas de la Constitución Nacional, y ello aun en el caso que lo autorice una norma de la Constitución Provincial, puesto que la misma sería inconstitucional a la luz de los arts. 5° y 31 de la Constitución Nacional

603 *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Editorial Eudeba, Buenos Aires, 1986, p. 67.

604Ibid, p. 67.

Asimismo, el Senado encarna auténticamente la democracia representativa; en este caso, representa a las provincias como entes políticos e históricos⁶⁰⁵.

“... Este importante órgano de Gobierno debe ser la garantía institucional que tienen las provincias para resguardar sus poderes constitucionales frente al eventual avasallamiento del Gobierno Central. Por último, a través de la representatividad que tiene, actualiza el ideal de una auténtica democracia pluralista”.⁶⁰⁶

Frente a las razones expuestas, el Consejo propuso⁶⁰⁷ importantes reformas para convertirlo en el órgano representativo del federalismo argentino y protector de las autonomías municipales. En función de este objetivo se han considerado:

- Que sean elegidos por seis años por las Legislaturas provinciales, por mayoría absoluta de miembros y que sus candidatos sean revocables. De esta manera, cada provincia tendrá una relación más directa con sus senadores y éstos se convertirán en los verdaderos garantes de las autonomías provinciales.

La Comisión 3 propuso para el artículo 46 lo siguiente:

- El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia, elegidos por las respectivas legislaturas con los dos tercios de sus votos; con la misma mayoría podrán revocar su mandato. Cada Senador tendrá un voto.⁶⁰⁸

Consideraron también que el derecho de revocatoria que se reservan las Legislaturas permite, por una parte, representar auténticamente la “voluntad política real” de las provincias y, por la otra, asumir en el Senado una real “representatividad” de las legislaturas (o gobiernos) de las provincias. Tanto la una como la otra pueden variar con las renovaciones parciales o totales de las legislaturas y de las gobernaciones.

La Comisión 4 se preguntó: ¿Es conveniente incorporar la revocatoria del mandato respecto de los Senadores electos por las legislaturas, o basta con el acortamiento de los mandatos y la renovación periódica?⁶⁰⁹

605Ibid, p. 125.

606 ibid, p. 126.

607 Ibid, p.61.

608 ibid, p. 133.

609 Ibid, p.216.

Respecto a la revocación del mandato⁶¹⁰ expresó que actualmente “la C.N. no prevé la posibilidad de que el mandato de un senador nacional sea revocado por las Legislaturas Locales que lo eligieron.

Por otro lado, el art. 58 establece la posibilidad de que la Cámara remueva a uno de sus integrantes por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, norma que tiene su correlato en casi todas las constituciones provinciales.

Ha sido de gran preocupación la actuación de aquellos senadores nacionales que, a lo largo de su mandato, se desentienden de la situación del distrito que representan.

Por ello se considera adecuado propugnar un afianzamiento de los vínculos que unen al legislador con su distrito.

Una de las alternativas analizadas fue la de introducir la revocación de su mandato por parte del mismo órgano que lo eligió.

En el ámbito del derecho público provincial podemos citar como antecedente la constitución de la provincia de Misiones, que prevé el instituto de la revocación en el ámbito municipal.

Atento a la naturaleza de la reforma y a los riesgos que su manejo imprudente puede implicar, se ha considerado adecuado establecer una mayoría rigurosa para impulsar la revocación del mandato de un senador nacional.

Será entonces la Legislatura local, reunida con los mismos requisitos que para el nombramiento de un senador nacional la que, con decisión de los dos tercios de sus integrantes, resuelva la revocación de su mandato.

La mayoría propuesta, la más alta de nuestro ordenamiento constitucional, es suficiente garantía para tutelar debidamente el interés del estado provincial, evitando que cuestiones intestinas precipiten una medida de esta gravedad.

610 *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para...*, ob.cit., p. 220.

II.3- El mandato en la Convención Constituyente del 94

En los debates de la Convención Constituyente para la Reforma del 94 también se planteó el tema. Fueron varios los convencionales que dejaron sentada su preocupación respecto a la desvinculación existente entre los senadores y sus provincias. Destacamos entre otras, las opiniones emitidas por algunos de ellos.

El convencional Cornet expresó su deseo de que los senadores de la Nación rindan cuentas anualmente en el pleno de las legislaturas, de lo que han hecho en interés de la provincia que representan.

El convencional Castillo Odena dijo: “El Senado tiene una representación de origen estatal, diríamos, de origen territorial. El diputado tiene su origen en el pueblo. Hay dos formas diferentes de elección y si llevamos a una elección directa la elección de los senadores, daríamos a la Cámara de Senadores el mismo origen electoral de la Cámara de Diputados”.

Ortiz Pellegrini expresó que “el derecho público provincial, reconoce instrucciones en constituciones provinciales, incluso se ha puesto la revocatoria del senador que no respete estas instrucciones que le da la provincia. Por ejemplo, mi provincia reconoce la posibilidad de dar instrucciones a sus senadores nacionales. Otras provincias, como Tierra del Fuego, han puesto la revocatoria de sus senadores nacionales en sus constituciones para el caso de que no cumplan estas instrucciones, porque un senador que no represente adecuadamente a la provincia, que no cuide los intereses de la provincia, que no manifieste interés por los intereses de la provincia en el Senado Nacional, seguramente, tendrá que ser revocado en su mandato en las siguientes elecciones. No podrá optar por una reelección si no representa los intereses de su provincia. De tal manera que la elección directa, a mi criterio, no soluciona este complicado sistema de instrucción”.

Quedó en evidencia, entonces, la necesidad de establecer un vínculo más estrecho en la relación senador-provincia. Todo acrecentamiento de este vínculo tiene que estar relacionado con el procedimiento de elección de los senadores.

Así, la “participación” de las entidades federadas en la formación de la voluntad federal a través de las segundas Cámaras de la Federación se concreta, jurídicamente, en su poder de designación⁶¹¹.

Una vez asegurada la manera de efectivizarse la elección, corresponde establecer la vinculación entre representante-representado. En la práctica los estados-miembros se limitan a concurrir al proceso de designación de los titulares de un órgano federal que ha de actuar con total independencia de sus voluntades.

La experiencia de Alemania sobre su sistema representativo, que incluye al *Bundesrat* y a la representación y participación que, a través de él, tienen los *Länder* en el poder central, confirma que la designación de los miembros del Bundesrat por sus respectivos gobiernos, y su vinculación a los mismos por un mandato imperativo ha funcionado razonablemente bien, toda vez que cuando se valora su funcionamiento, los resultados a los que se arriba son positivos. En la práctica se ha constituido en una fuerza política en sí mismo y, a la vez, un facilitador de compromisos. El Consejo Federal ha reclamado siempre este mandato político para sí y merced a ello se ha constituido en una suerte de *segundo gobierno*, que no sólo hace valer la política de los estados a nivel federal, sino que es susceptible de ser usado como elemento de crítica y de control al Gobierno federal⁶¹². El Consejo Federal ofrece la plataforma institucional para una vasta *coordinación* de iniciativas de los estados en un estado de objetivos sociales.

Otro elemento importante de su actuación es la influencia centralizadora de política partidaria en el Bundesrat. Parcialmente a causa del poder del Consejo Federal, los gobiernos provinciales tienen un poder político dentro de los partidos que los líderes federales deben tener en cuenta. Así existe un equilibrio muy peculiar entre elementos centrípetos y centrífugos en el papel del Bundesrat dentro del federalismo alemán⁶¹³.

II. 4- El mandato en la Reforma de 1994

Ya que el objetivo de esta tesis es analizar si la reforma del 94, en cuanto a las modificaciones del Senado en orden a una mejora del federalismo, se hicieron efectivas, debemos

611 CARRE DE MALBERG, *Teoría general...*, ob.cit., I, p. 114,

612 SCHNEIDER, Hans-Peter, “El Estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania”, Madrid, *Revista de Derecho Constitucional*, 1997, pag. 12.

613 BOTHE, Michael. “Federalismo y autonomía.” Madrid, *Revista de Derecho Constitucional*, 1993, pag. 123

plantearnos si cambiar la elección directa por la indirecta implicó un aporte en la mejora o consolidación de la relación federal.

El cambio tuvo gran consenso, tanto a nivel político como doctrinal, porque creyeron que al establecerse la votación directa de los senadores y eliminarse la designación por las legislaturas locales, que creaba un vínculo de mandato necesariamente calificado y consensuado, mejoraría sustancialmente la calidad institucional del Senado. Sin embargo, lo negativo del cambio, es que una elección popular directa es fácilmente influenciable por los abundantes recursos financieros y publicitarios de que dispone el gobierno central⁶¹⁴. Al sustraer la elección del ámbito de las legislaturas locales coloca esa determinación —de exclusivo resorte provincial en su origen— bajo la competencia de la justicia electoral Nacional y la somete, en lo operativo, al control y manejo del escrutinio por parte del Ministerio del Interior de la Nación, del Correo Argentino y de sus contratistas particulares.

La decisión de elegir a los senadores directamente por el pueblo transformó la representación de las autonomías provinciales de que era titular, transformándola en otro de los “organismos sujeto al monopolio de las fuerzas públicas mayoritarias”⁶¹⁵. Por ello es imprescindible efectuar modificaciones en el sistema de designación de los senadores, como también en la potestad de instruir a sus representantes, en relación a la defensa de políticas que tengan interés directo con sus provincias, y posibilitar la aprobación o rechazo de la actuación de los mismos, y pedir su remoción en caso de mal desempeño.

Siguiendo con este pensamiento, Quiroga Lavié⁶¹⁶ expresó que los senadores debían seguir siendo elegidos por las Legislaturas provinciales, pero, además con instrucciones de la Legislatura y bajo revocatoria, porque hubiera sido la única manera de lograr que los senadores respondan a los intereses de sus provincias.

Esta idea quedó manifestada en la doctrina extranjera por parte de algunos autores⁶¹⁷ que afirman que de no haber mandato imperativo y revocación, y si los representantes de cada entidad territorial no tienen obligación de emitir un voto igual, sino que actúan en la Cámara como

614 PEREZ HUALDE, Alejandro “La reforma constitucional de 1994 y la falta de vocación federal de las provincias” - *LA LEY* 2010-A, 1177, 2000.

615 ZARZA MENSAQUE, Alberto. “Estados unitarios, federales y regionales o federo-regionales. El federalismo argentino luego de la reforma constitucional de 1994”, en *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación argentina de Derecho Constitucional. 2005, p. 285

616 Disertación del Dr. Quiroga Lavié en Jornadas sobre Reforma de la Constitución Nacional en el Instituto de Der. Constitucional del área académica del Colegio de Abogados de la Plata, 16 de noviembre de 1994, p.76.

617 DURAND Charles. “El Estado federal en el derecho positive”. En Berger G., Chevallier J y otros en *Federalismo y Federalismo europeo*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 185.

representantes libres, entonces ni ellos son órganos de los Estados miembros en el sentido que la relación orgánica tiene, ni tampoco el Senado es órgano a través del cual los Estados miembros participen en la producción de la voluntad federal, porque de no serlo así la relación de representación en cuanto a eficacia jurídica entre los representantes de la Cámara baja y sus representados y los del Senado y sus electores es la misma.

En el mismo sentido, Alberti Rovira expresa que la manera de relacionarse de los representantes y sus entidades territoriales, será diferente, si se tiene en cuenta la naturaleza del mandato. Si los representantes obran siguiendo instrucciones precisas, habrá mayor relación y presencia de las entidades federales, y esta presencia disminuirá, si los representantes no están sujetos a instrucciones precisas. Solamente puede existir mandato cuando los representantes son elegidos por el Parlamento o el gobierno de las entidades territoriales. Por lo tanto, para que la existencia de la pluralidad de entidades estatales, tenga efectivamente reconocimiento, estas entidades- que merecen y son susceptibles de representación política autónoma-, deben tener una relación representativa distinta de la representación general⁶¹⁸.

La doctrina española ha manifestado que el problema central – no su causa última- en la desconexión existente entre los senadores autonómicos en relación a su territorio de origen está en la prohibición del mandato imperativo, al no poder imponer ninguna directriz al senador designado⁶¹⁹.

Para esta concepción la elección indirecta posibilitaría la existencia de mandato imperativo, ya que las legislaturas locales serían las encargadas de imponer a los senadores las condiciones necesarias para que exista un grado de conexión entre las provincias y sus senadores, como así también las sanciones en caso de no cumplimiento.

En el seno del Consejo para la Consolidación de la Democracia y de la Convención Constituyente (como así también en la doctrina) hubo por un lado posturas que defendieron la elección indirecta de los senadores, y el mandato imperativo. Por otro lado, se sostuvieron fundamentos contrarios a ambos, tales como que el sistema de elección indirecta por cada una de las legislaturas de provincia posibilitaba componendas de todo tipo: elección de senadores naturales de la provincia pero que no viven en ella, la elección de senadores “a futuro”,⁶²⁰ etc. Por ello no parecía razonable discutir sobre las ventajas de la elección directa, a la luz de la experiencia histórica y de la creciente demanda de la sociedad en el sentido de elegir directamente a quienes van a representar los

618 ALBERTI ROVIRA, Enoch. “ La representación.., ob. cit., p.18.

619 NUÑEZ RODRIGUEZ, Victorino, “los Parlamentos autonómicos como foro de elección senatorial”, en Jornadas sobre el Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos. Madrid, 1991.

620 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 24 reunión, 3 Sesión ordinaria 4 de agosto de 1994.

intereses de su provincia. Se agregó también que la elección directa asegura una mayor lealtad en la representación de los intereses de ese electorado, que exige de sus senadores que representen cabal y eficazmente esos intereses y que ejerzan adecuadamente su función de control. Se argumentó también que la elección directa daría más transparencia⁶²¹ a la elección, y que además se acercaría mejor a los fines de concretar una democracia más representativa.

Esta fundamentación también merece ser objetada si se tiene en cuenta que los defectos encontrados en el modo de elección y en el comportamiento de los senadores después de producida la misma no provienen del sistema elegido, sino de la manera en que se comportaron los representantes y las prácticas políticas, y que a raíz de esas mismas prácticas, quedó desvirtuado el sistema.

La representación debe atender a la necesidad político-institucional de reconducir la voluntad de los entes descentralizados a la voluntad estatal, legitimando la representatividad de esta última respecto de la de los primeros, de un modo cualitativamente diferenciado de la genuina representación política. De lo que se trata es de encontrar la manera de que la representatividad territorial tenga unas características distintas a las que se encuentran en la representación política, en cuanto tiende a que los vínculos senador-provincia queden asegurados para la defensa de las autonomías provinciales. Y si bien el Senado no es indispensable desde la lógica democrática, tampoco es contradictorio con ella. Lo distintivo de la democracia es que los ciudadanos gocen de un voto de igual valor. Pero en una federación, entendida como un tipo particular de democracia, lo distintivo es que se fortalezca la representación de las provincias y que la existencia de la pluralidad de entidades estatales, encuentre efectivamente reconocimiento, como entidades que merecen y son susceptibles de representación política autónoma, y distinta de la representación general.

La pregunta a formularnos es entonces, qué buscamos cuando reformamos. A estar por las expresiones vertidas en la Convención Constituyente, de lo que se trata es de afianzar el federalismo, en un marco de un mayor pluralismo democrático. Federalismo y democracia son realidades a complementarse, no a excluirse, y por lo tanto buscar consolidar el federalismo no implica ir en contra de la lógica democrática, toda vez que las posturas que se inclinan por descentralizar al Estado van en pos de construir una democracia más participativa. “El debate contemporáneo en nuestros países por más democracia, tiene que centrarse en el proceso de descentralización política de allí puede decirse que la descentralización política es un fenómeno de las democracias, consecuencia de

621 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 24 reunión, 3 Sesión ordinaria 4 de agosto de 1994. Intervención del Dr. Fernando De la Rúa.

la democratización y condición para su sobrevivencia”⁶²². También debe agregarse “la gran contribución de la descentralización modelada por el federalismo que, si fuera bien equilibrada, posibilita mayor eficiencia a la acción gubernamental en los diferentes niveles de poder”⁶²³.

La experiencia alemana sirve para ilustrar lo dicho. El Estado federal alemán complementa el orden democrático, la división de poderes, así como el estado de derecho, y realiza con ello un trozo de libertad política concreta. Orientado hacia la mutua complementariedad y colaboración, el Estado federal demuestra que la vida pública se fundamenta mucho más en la comprensión y en la cooperación, que en el mandato y la coacción⁶²⁴. En conclusión, “se puede decir que el sistema federal ha contribuido a la relativa estabilidad política en nuestro país, creando una cierta presión hacia la cooperación entre diversos campos políticos, ampliando así el consenso político”.

Y para quienes reniegan de adoptar mecanismos que consideran menos democráticos (tal, la representación desigual) Dahl afirma justamente que “la principal razón, acaso la única razón, por la cual existen las segundas Cámaras en todos los sistemas federales es preservar y proteger la representación desigual,.. y fueron concebidas para levantar una barrera al gobierno de la mayoría en el nivel nacional”⁶²⁵. Por eso la “única constitución legítima para un pueblo democrático es aquella elaborada para cumplir con los objetivos democráticos, de ahí la creencia de los norteamericanos que se mantendrá en la legitimidad de su constitución en constante tensión con su fe en la legitimidad de la democracia”⁶²⁶.

De todo lo dicho, queda claro que no se puede oponer la lógica de la democracia a la lógica del régimen constitucional⁶²⁷.

Hay quienes reconocen que nuestra constitución abandonó el principio general de la prohibición del mandato imperativo, cuando se reformó el artículo 54 CN., al decir que las dos primeras bancas del distrito corresponderán al partido político que obtenga la mayoría, y la tercera

622 BREWER-CARÍAS, Allan. “La descentralización del poder en el estado democrático contemporáneo”, en *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional. 2005 p.80-81.

623 FIGUEIREDO, Marcelo. “La descentralización del poder en Brasil”, en *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación argentina de Derecho Constitucional. 2005, p. 105.

624 SCHNEIDER, Hans-Peter. “El estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania”, en *Revista de Derecho Constitucional*, Madrid, N. 12, 1979, p.14.

625 DAHL, Roberto. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económico, 2001, p. 56.

626 Ibid, p. 49.

627 CAAMAÑO DOMINGUEZ. Francisco, *El mandato parlamentario*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, p.66.

banca al partido político que obtenga el segundo lugar⁶²⁸. En este caso, el mandato imperativo relaciona al partido político con sus representantes, al sostener que las bancas son del partido, y en ese sentido Caamaño reenvía todos los problemas del proceso representativo en el Estado democrático al instituto jurídico del *mandato parlamentario*⁶²⁹.

La pertenencia de las bancas de senadores a su partido ha sido sostenida por fallos de la Cámara Electoral de la Nación, y por especialistas en la materia.

En la elección habida el 14 de octubre de 2001 en la Capital Federal de la República Argentina para designar a los tres senadores nacionales por tal distrito, la Alianza Frente para un Nuevo País (AFNP) obtuvo cerca de 227.000 sufragios, mientras que otros dos partidos, Alternativa para una República de Iguales (ARI) logró 175.000, y el Partido Popular Nuevo Milenio (PPNM), 54.000. Las listas de candidatos de estos dos últimos movimientos coincidían en postular a las mismas personas. En síntesis, los candidatos de AFNP obtuvieron 227.000 sufragios, mientras que los postulados por ARI y PPNM 229.000, si se adicionasen los votos. Si no se sumaran, la votación quedaría como se indica en el párrafo anterior.

El tema en debate, a la luz del art. 54 de la Constitución nacional, era si la tercera banca senatorial (las dos primeras habían sido ganadas por la Unión Cívica Radical) debía reconocerse a quien había obtenido más sufragios mediante la sumatoria de dos boletas electorales pertenecientes a partidos políticos distintos (ARI y PPNM), o si correspondía a quien había logrado más votos con la boleta de un solo partido (AFNP).

La Cámara Nacional Electoral resolvió el caso «Alianza Frente para un nuevo País s/ solicita cumplimiento del art. 54 de la Constitución Nacional - elecciones 14 de octubre de 2001», inclinándose por la segunda alternativa⁶³⁰.

Sagues⁶³¹ también interpretó que la exégesis literal de la norma constitucional del artículo 54 de la CN es simple, más allá del acierto o del error del constituyente en conferir las bancas a los partidos más que a los candidatos.

628 DALLA VIA, Alberto. *La competencia política en el federalismo argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2010, p.213.

629 CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El mandato...*, ob. cit., p.39.

630 Fallo N° 2984/2001. Causa: Alianza Frente por un Nuevo País s/solicita cumplimiento del art. 54 de la CN- elecciones 14 de octubre de 2001 (H.J.N.E.) (Expte. N° 3509/2001 CNE)

631 SAGÜES, Néstor Pedro. “La elección del tercer senador nacional en el derecho constitucional argentino”, trabajo de investigación elaborado en el centro interdisciplinario de derecho procesal constitucional, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario, y de la Pontificia Universidad Católica argentina, 2002, p.492.

“Digamos que al tener que entenderse el texto constitucional (art. 54) como aludiendo al partido político (texto de la norma) y/o a la fuerza política (intención del constituyente), es aceptable que el Código nacional electoral (art. 157) confiriese las bancas tanto al primer y segundo partido como a la primera o segunda alianza electoral que ellos formen y se convalide jurídicamente”⁶³²

Refuerza también esta postura, la legislación vigente, al establecer que cada candidatura al Senado debe incluir un candidato suplente y, en caso de vacante, no se prevé la realización de nuevas elecciones, ya que el puesto vacío lo ocupará el candidato suplente. Por tanto, se desea que haya una continuidad en la representatividad política concreta, encarnada en principio por el representante y perpetuada, llegado el caso, por su sustituto.

Si esto es así, de lo que se trata entonces es que el senador debe responder, desde el inicio de su mandato a los postulados que su partido ofreció al electorado, toda vez que se considera que el programa del partido es la expresión moderna de los antiguos *cahiers d'instructions*⁶³³.

La manera de hacer efectiva esta obligatoriedad implica que su no cumplimiento es pasible de sanciones. Frente a esto, un sector de la doctrina sostiene la necesidad del compromiso de los partidos políticos para hacerlo efectivo.

Este tema fue desarrollado por la doctrina española y la pregunta clave que surge es si puede ampararse en tal legitimidad una ley que reconozca a los partidos la facultad de poner término al mandato de los representantes elegidos en las listas elaboradas por aquéllos. En este sentido, es importante destacar que el Tribunal Constitucional Español ha manifestado que la adscripción política de los representantes tiene relevancia no sólo política, sino también jurídica⁶³⁴.

No es preciso insistir en el papel que juegan los partidos en la formación de la relación representativa y en las funciones que cumplen y que la Constitución incorpora como articulación básica del principio democrático, como expresión de uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico -el pluralismo político- y como medio indispensable de participación política⁶³⁵.

633 TORRES DEL MORAL, A. “Crisis de mandato representativo en el estado de partidos”, Madrid, *RDP*, n. 14, 1982, p. 17.

634 DALLA VIA, Alberto, *La competencia...*, ob. cit., p. 217.

635 BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, Comunicación presentada al VI Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, cuyo objeto fue «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y su posición como órgano del Estado», celebrado en Albacete los días 8, 9 y 10 de abril de 1987.

Todo ello se concreta en el concurso de los partidos en la formación y manifestación de la voluntad popular. Los partidos no son, pues, unas entidades privadas más. En el Estado democrático de Derecho desempeñan funciones públicas constitucionalmente reconocidas, de ahí que no pueden ser ajenos a la voluntad popular.

No cabe duda entonces, que en lo que hace a la función de producir representación, los partidos en las elecciones confirman su papel mediador de la relación representativa. Esta mediación es aun más evidente en el segundo momento de la relación representativa, la administración de la representación (que incluye la función de producir gobierno después de las elecciones)⁶³⁶. El sometimiento del parlamentario a la disciplina del partido es, por lo tanto, como lo afirmaba Kelsen⁶³⁷, una consecuencia lógica de dicha realidad

En suma, si el legislador entendiese que el principio democrático se protege mejor mediante el otorgamiento a los grupos políticos de la competencia de controlar la lealtad de los candidatos electos de sus listas a la oferta electoral por ellos propuesta en las elecciones y seleccionada por los electores, tendría que adoptar cuantas medidas fuesen necesarias para que dicha facultad no se desviase del fin propuesto. En este caso no es suficiente que la organización y el funcionamiento de los partidos sean democráticos; es preciso, además, que la decisión democráticamente adoptada se dirija a restaurar la representatividad supuestamente perdida. Para ello el ordenamiento podría exigir que el cese estuviese vinculado a una actuación del cesado como titular de un cargo representativo y no como simple militante; que dicha actuación tenga que ser contrastada con puntos específicos e importantes del programa electoral, previamente registrados como tales en el acto formal de presentación de candidaturas, que permitieran verificar su incumplimiento; que el cese, caso de expulsión, lo decida un órgano especial del partido, no el de disciplina interna, por mayoría cualificada, y cuyo ámbito territorial se corresponda con el del órgano representativo al que pertenezca el candidato electo en cuestión. Igual confrontación debería exigirse si se previese el cese por abandono voluntario del representante del grupo político o parlamentario a los que inicialmente perteneciese. Ciertamente que son medidas difíciles de articular y que el sometimiento de la actividad política a límites jurídicos es siempre tarea compleja.

La incompleta constitucionalización de la función de representación de los partidos introduce un desequilibrio. Determinados elementos de la relación representativa quedan fuera de la atribución funcional a los partidos como agentes de representación que los textos constitucionales

636 CARRERAS, Francesc, y VALLES, Josep, *Las elecciones*, Blume, Madrid, 1977, p. 25.

637 KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la Democracia*, Barcelona, Labor, 1934, p.43.

contemporáneos les otorgan. Eso impide la existencia de un criterio normativo que discipline el cumplimiento por los partidos de estos aspectos de su función de representación.

La única vía practicable y satisfactoria para salvar la distancia entre la realidad democrática contemporánea y la teoría de la representación no puede ser, ni la de negar o abolir la realidad, ni la de negar o abolir la teoría y que hay que intentar modificar la teoría sin destruirla.

Esa modificación se puede hacer en sede académica, o jurisprudencialmente, actuando normativamente sobre la realidad, al resolver las tensiones jurídico-políticas que de la misma se derivan.

III. EL FOCUS DE LA REPRESENTACIÓN

La problemática sobre el *focus* de la representación forma parte de una discusión más amplia acerca de qué es la representación y cómo se la define. Como ya se ha mencionado en la introducción, el *focus* territorial de la representación, se desagrega en dos dimensiones: una actitudinal y otra de comportamiento o legislativa. La dimensión actitudinal mide el peso de la representación territorial en las percepciones de los senadores mientras que la dimensión de comportamiento lo hace en las iniciativas legislativas promovidas por ellos. A pesar de que las dos dimensiones hacen referencia a la misma temática –el grado en el que los legisladores están orientados a su territorio–, para una mayor claridad expositiva, cada una conforma un apartado distinto.

Para lograr el objetivo propuesto, es necesario saber cuáles son los factores que impactan en la configuración de un *focus* representativo territorial más o menos pronunciado. Para ello se formularán varias hipótesis, las que servirán para contrastarlas con la realidad. Todas ellas se apoyaron en tesis vertidas por la literatura politológica acerca de las causas que influyen en la generación de actitudes y comportamientos particularistas en los representantes.

III. 1- La cuestión actitudinal del focus de la representación

Los interrogantes que se plantean aquí giran en torno a las siguientes preguntas: ¿A quién o qué representan los legisladores? ¿A qué colectivos tienen en cuenta cuando toman decisiones

políticas? ¿Cuál consideran que es su principal función como parlamentarios? Por ello, el interrogante final se formula alrededor de la pregunta: ¿Existen grados distintos de particularismo territorial en sus percepciones representativas?

Las respuestas que dan se enfocan en aquellos aspectos institucionales que, aun siendo cruciales para entender la relación entre representantes y representados, han recibido considerablemente menos atención: la articulación territorial de los mecanismos y procedimientos que transforman votos en poder político.

Ha sido un lugar común afirmar que los presidentes latinoamericanos promueven políticas que afectan a todos –nacionales– y que los legisladores buscan beneficiar solo a algunos.⁶³⁸ Esta afirmación aparece como deducción lógica a la existencia de sistemas presidenciales en los que el Ejecutivo y el Legislativo tienen orígenes y formas de supervivencia separadas y donde las acciones de gobierno son controladas por presidentes y legisladores que tienen ambiciones compensadas. Las explicaciones a estas ambiciones diferentes se derivan del proceso electoral que otorga a cada uno de estos poderes una conexión única con su electorado. Una conexión que hace a los presidentes responsables por el manejo de la economía y las relaciones exteriores y a los legisladores por las políticas distributivas y las recompensas para sus distritos.

Basándose, entonces, fundamentalmente en explicaciones acerca de la influencia de los sistemas electorales sobre el comportamiento de los actores la literatura politológica afirma que los Ejecutivos tienen más incentivos para actuar guiados por el interés público nacional que los legisladores⁴⁸⁶. Estos Ejecutivos, sin embargo, no son inmunes a los incentivos particularistas que pueden generar tanto las reglas formales de interacción como las prácticas informales.

El clientelismo⁴⁸⁷, la organización y funcionamiento de los partidos, la fragmentación partidista, son capaces de crear configuraciones institucionales que desvíen a los gobiernos de la

638 ALCÁNTARA, Manuel. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI, 2006, p. 128-168.

639 STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEVARRÍA, K., LORA, E., y PAYNE, M.. *La política de las políticas públicas*. Mexico, Ed Planeta mexicana, 2006, p. 62. Sin embargo, las ambiciones políticas y personales de los presidentes pueden llevarlos a desviarse del interés general en la formulación de las políticas públicas al igual que otras variables que también operan como restricción a la orientación pública: “los presidentes no actúan siempre como planificadores sociales idealizados que procuran el máximo bienestar social sino que, como cualquier otro político, también tienen ambiciones personales y políticas, como incrementar o mantener su estima pública, su influencia política y su poder para ser eficaces como dirigentes y para tener más posibilidades de que sus visiones o programas triunfen sobre los de los demás, retener su liderazgo dentro del partido, procurar su reelección, premiar a los amigos y aliados que los ayudaron a llegar a la presidencia, incrementar el número de seguidores y el poder del partido a largo plazo” (Stein et al., 2006: 62)

640 *ibid*, p.63 afirman que “en los sistemas de partidos clientelistas, el presidente puede dedicarse a generar y redirigir los recursos públicos necesarios para mantener la red de apoyo clientelista del partido en lugar de adoptar políticas a

búsqueda del interés público. A pesar de estos obstáculos, los trabajos sobre formulación de políticas públicas siguen observando discrepancias generales en los comportamientos de ambos actores, con una orientación al interés público en las acciones de los presidentes y una orientación al interés privado o de grupos reducidos locales o regionales en las de los legisladores.

El informe que se presenta en estas páginas sintetiza los resultados de una encuesta llevada a cabo durante el año 2002 a los senadores de Argentina y Brasil por el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo,⁶⁴¹ informe que se propuso llevar a cabo, además de las encuestas, estudios sobre producción legislativa, el papel del Senado en el ejercicio del control político, la infraestructura y la organización interna de la cámara. En esta encuesta participaron en total 87 senadores (52 argentinos y 35 brasileños) que dieron su opinión sobre una serie de cuestiones planteadas en un cuestionario estandarizado. Dicho cuestionario intentó averiguar las percepciones de los miembros de las cámaras altas sobre diversas áreas temáticas extraídas, en gran parte, de la teoría del bicameralismo: la función del Senado en el sistema político, el sistema de representación, las relaciones del Senado con otros actores e instituciones, la estructura interna del trabajo del Senado, y los clivajes o líneas divisorias de la política en esta cámara. A partir de la información contenida en algunas de las preguntas del cuestionario se describen los rasgos más relevantes sobre esta cuestión actitudinal de los senadores.

La participación de los senadores en este estudio mostró variaciones por país. En Argentina, un total de 52 senadores accedió a responder, es decir, el 74,3 por ciento de la cámara, mientras que, en Brasil, sólo lo hicieron 35 senadores, es decir, el 43,2 por ciento del total.

El primer cuadro muestra el perfil de la muestra obtenida en Argentina. La clasificación de los senadores por partido se efectuó en base a tres criterios: primero, el partido por el cual el senador fue electo; segundo, el bloque dentro del cual actuaba; y, tercero, en el caso de alianzas y partidos a nivel provincial, se agrupó bajo la etiqueta de partidos provinciales a los partidos tradicionales institucionalizados (Cruzada Renovadora de San Juan, Frente Cívico y Social de Catamarca, Fuerza Republicana de Tucumán, Movimiento Popular Neuquino, Partido Liberal de Corrientes, Partido Renovador de Salta) y se clasificó a tres senadores que se presentaron en alianzas electorales

favor del interés público. Lo mismo sucede con los partidos cuya estructura organizativa está regionalizada, como en el caso de Argentina, en el que el presidente puede verse obligado a negociar con los dirigentes partidarios provinciales la distribución de recursos a los distritos a cambio de que se aprueben sus iniciativas legislativas y se mantenga la autoridad dentro del partido [...]; o en los sistemas partidistas fragmentados, como en el caso de Bolivia y Ecuador, donde debido al gran número de organizaciones partidistas que operan en el sistema, la necesidad de armar coaliciones, y la divergencia de intereses geográficamente concentrados que representan, incentiva la asignación de recursos que llevan a la desviación de las políticas óptimas”.

⁶⁴¹ Llanos, Mariana. Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg, 2003 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>.

(Riojanos con Todos, Alianza Unida por San Juan y Alianza Frente de Todos de Chaco) tomando en cuenta los antecedentes de carrera política de cada uno y el bloque en que actuaban. Los resultados fueron los siguientes:

Cuadro N°1: Perfil de la muestra de Argentina⁶⁴²			
	Senadores por partido	Senadores entrevistados	Factor de Ponderación
Partido Justicialista	40	27	1,48
Unión Cívica Radical	20	17	1,18
Frepaso	2	2	1
Partidos Provinciales	8	6	1,33
Total	70	52	---

El trabajo de campo se realizó en Argentina en dos etapas, la primera, entre los meses de marzo y abril de 2002, la segunda, entre los meses de octubre y noviembre del mismo año. Esto fue así solamente por la disponibilidad de tiempo de los entrevistadores. En total, conseguir la respuesta de 52 senadores llevó algo así como cinco meses.

El material empírico sobre el Senado de Argentina presentado se basa en las percepciones que sus propios integrantes expresaron en una encuesta de opinión sobre las funciones de esa cámara y el modo en que cumplen con ellas. Por supuesto, resulta imprescindible contrastar las autopercepciones de los senadores con la información provista por otras fuentes. Pero esto corresponde a la parte final de este capítulo.

Por el momento nos interesa resumir algunas conclusiones que pueden extraerse del presente estudio.

1) se destaca lo que los senadores observan como las funciones primordiales de sus cámaras: la función de la representación de los estados provinciales y la de elaboración de las leyes. Según los argentinos, el Senado es, por excelencia, el órgano de representación de los intereses provinciales y también señalaron, espontáneamente, que su cámara se caracteriza por un funcionamiento más ágil y sereno que el de la cámara baja. En Argentina, las características funcionales de agilidad y reposo fueron asociadas al menor número de integrantes –y, en menor medida, a la facilidad para arribar a

⁶⁴² disponible en <http://d-nb.info/970078870/34.p.7>

consensos- y no a cuestiones que tuvieran que ver con una mejor infraestructura organizativa o con el perfil más experimentado de sus miembros. En el siguiente cuadro sintetizamos lo dicho.

Diferencia principal entre el Senado y la Cámara Baja⁶⁴³		
<i>¿Cual es, según su percepción, la diferencia principal entre el Senado y la Cámara de Diputados?</i>	Argentina	
	Frecuencia	%
El senado representa a las provincias	43	49,4
El Senado es más pequeño	15	17,2
Diferente asignación de tareas en la Constitución	11	12,6
El Senado tiene períodos legislativos más largos	1	1,1
La edad, madurez y experiencia de los miembros es mayor en El Senado	3	3,4
Características del funcionamiento (más agilidad y/o celeridad en el Senado)	7	8,0
El Senado es la cámara revisora	3	3,4
No hay diferencias entre las cámaras	1	1,1
El Senado es conservador
Otros	3	3,4
Total	87	100,0

La relevancia que esta representación tiene para los senadores aparece también en otras preguntas del cuestionario, como lo muestra el siguiente cuadro sobre la importancia de las funciones que ejecuta el Senado. De acuerdo con lo que expresan los senadores, el Senado se ocupa básicamente de dos funciones: representar a sus distritos y legislar. La importancia de la segunda función (la legislativa) se destaca probablemente por la atribución constitucional del Senado. Llama la atención, en cambio, que las funciones de control de la actuación del gobierno no cumplan un papel similar. Para los senadores estamos más ante Senados legisladores que controladores.

643 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p. 13

Importancia que los Senadores otorgan a diferentes funciones ⁶⁴⁴			
Parlamentarias (cálculo sobre porcentajes válidos)			
<i>¿Cuál cree que es el grado de importancia que los Senadores otorgan a las siguientes funciones?</i>	Argentina		
	N	bastante/ mucha importancia	N
Representar los intereses de las provincias/ estados	52	100,0	34
Elaborar las leyes	51	93,0	35
Representar a la Nación	49	73,1	33
Discutir y aprobar los presupuestos del Estado	52	78,4	33
Defender los intereses de su partido	51	69,8	34
Controlar la actuación del gobierno	50	63,5	34

Los siguientes cuadros retoman el tema de la importancia de la representación distrital entre las funciones del Senado. Al preguntárseles a los senadores sobre los grupos o instituciones que tienen en cuenta al tomar sus decisiones, destacaron, en primer lugar, a los ciudadanos y al gobierno de la provincia (junto a la opinión pública en general).

Opiniones que se tienen en cuenta para la toma de decisiones políticas ⁶⁴⁵		
(cálculo sobre porcentajes válidos)		
<i>¿Hasta qué punto los senadores tienen en cuenta la opinión de los siguientes grupos al tomar decisiones políticas? Funciones?</i>	Argentina	
	bastante/ mucha importancia	
	N	%
Los ciudadanos de su provincia	51	90,2
La opinión pública en general	52	87,7
El gobierno de su provincia	51	84,6
Los líderes del partido	52	78,4
Los votantes de su partido	52	73,9
Los medios de comunicación	52	71,5
La Iglesia Católica	52	65,2

644 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p. 18

645 Ibid, p.19

El presidente	50	64,6
Asociaciones ciudadanas	51	58,7
Los grupos empresariales	50	55,5
Colegios profesionales	51	52,7
Los ministros	49	40,9
Otras Iglesias	51	37,4
Sindicatos	51	21,3

Las siguientes preguntas ratifican lo que decíamos en el párrafo anterior. Sobre el grado de importancia que concede el senador durante su labor parlamentaria a conseguir recursos para su provincia/estado, los porcentajes de mucha-bastante importancia capturan aproximadamente el 90% de las respuestas entre los senadores. Pero al preguntárseles cómo votarían si hubiera un conflicto entre las necesidades de su provincia-estado y las posiciones de su partido, el 80,4% de los senadores respondió que votaría siempre de acuerdo con la región.

Importancia de conseguir recursos para distrito⁶⁴⁶	
<i>¿Qué grado de importancia concede Ud. durante su labor</i>	Argentina
<i>Parlamentaria a conseguir recursos para su provincia/estado?</i>	N=52
Mucha importancia	66,1
Bastante importancia	23,2
Poca importancia	10,7
Ninguna importancia	---
No contesta	--
Total	100
Partido político o distrito	
	Argentina
<i>Y si hubiera un conflicto entre las necesidades de su región y las posiciones de su partido político, ¿Ud. cómo votaría?</i>	N = 52
Siempre con el partido	5,9
Siempre de acuerdo a las necesidades de la provincia/ del estado	80,4

646 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p. 20

Depende de los temas	9,7
Se abstiene de esta votación	--
No contesta	4,0
Total	100

2) la valoración de la Cámara Alta no es claramente positiva; el Senado es el órgano de representación de los intereses provinciales, que también exhibe características de funcionamiento de agilidad y reposo, pero estas características son asociadas al menor número de integrantes (y, en menor medida, a la facilidad para arribar a consensos) y no a cuestiones que tengan que ver con una mejor infraestructura organizativa o con el perfil más experimentado de sus miembros. Estas son cuestiones a explorar y profundizar pero vale la pena señalar que la actitud más crítica de los senadores argentinos debe contextualizarse en el clima general de crisis de las instituciones representativas, en el que el Senado es una de las instituciones más duramente cuestionadas.

¿Funciona mejor el Senado que la Cámara Baja?⁶⁴⁷		
<i>Como observador atento de la política de su país,</i>	Argentina	Brasil
<i>¿cree Ud. que el Senado funciona mejor que la</i>	N=52	N=35
<i>Cámara de Diputados?</i>	%	%
Si	36,5	72,2
No	34,6	14,2
No es comparable	11,5	7,9
No sabe	5,8	2,5
No contesta	11,5	3,2
Total	100	100

Algunas preguntas del cuestionario permiten ahondar un poco en esta cuestión de la crisis institucional. Por ejemplo, las causas que pudieron llevar a formar una imagen negativa de la labor del poder legislativo en la opinión pública (Cuadro siguiente). Los senadores destacaron la influencia negativa que han producido las críticas de los medios de comunicación y la corrupción de algunos miembros del Senado. Del mismo modo, señalaron la incompreensión de los ciudadanos de la labor legislativa.

647 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p.14

Imagen pública de los legislativos ⁶⁴⁸					
<i>La labor del legislativo es generalmente Percibida de manera negativa. ¿Qué causas cree Ud que pudieron haber llevado a que esta se forme?</i>		Nada/Poco importante (%)	Bastante/muy importante (%)	No contesta (%)	N
Críticas de los medios de comunicación	Argentina	13,9	86,0	--	52
Corrupción de algunos miembros	Argentina	12,3	87,7	0,0	52
Incomprensión de los ciudadanos de la labor legislativa	Argentina	24,8	75,1	0,0	52
Predominio del ejecutivo	Argentina	36,7	59,0	4,2	50
Crisis de los partidos	Argentina	22,0	75,9	2,1	51
Escasa difusión de la labor legislativa por parte del propio legislativo	Argentina	14,9	85,1	0,0	52

3) la cuestión de la estructura interna del Senado y la infraestructura para el trabajo parlamentario fue uno de los puntos en que los senadores argentinos fueron muy críticos con el funcionamiento del sistema de comisiones en general y con las comisiones de control en particular. Una abrumadora mayoría de senadores argentinos piensa que existen demasiadas comisiones y que los senadores no valoran el trabajo en comisión; asimismo, una mayoría del 51,4% estuvo de acuerdo que las comisiones no funcionan como instancias de discusión técnica de las leyes

Las comisiones de control⁶⁴⁹

¿Qué tan de acuerdo está Ud. con los siguientes enunciados?	Nada acuerdo	Poco acuerdo	Bastante acuerdo	Muy acuerdo	No sabe No contesta
Las comisiones de control han sido fundamentales para esclarecer hechos poco transparentes en la gestión gubernamental					
Argentina	21,9	48,3	23,9	4,2	2 1,7

⁶⁴⁸ Ibid, p. 16

⁶⁴⁹ disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p. 22

Las comisiones de control han cumplido un rol secundario debido a la falta de información relevante					
Argentina	5,5	18,8	53,6	16,6	5,5
Las comisiones de control han sido secundarias por el predominio de los acuerdos políticos sobre el proceso en si					
Argentina	2,1	18,0	34,6	32,5	12,9

Funcionamiento de las Comisiones del Senado (cálculo sobre porcentajes válidos) / Argentina⁶⁵⁰

De las frases que le leeré a continuación sobre el sistema de comisiones del Senado, dígame por favor si Ud. está más bien de acuerdo o más bien en desacuerdo con ellas.	N	Más bien de acuerdo
Las comisiones legislativas no funcionan como instancias de discusión técnica de los proyectos de ley.	47	51,4
Actualmente existen demasiadas comisiones legislativas lo cual entorpece el funcionamiento del sistema.	49	89,3
El trabajo en comisiones no es suficientemente valorado por algunos Senadores, los que se limitan a firmar informes antes que a participar activamente en los debates.	51	86,7

4) Otro factor estructurante del trabajo parlamentario lo constituyen, por cierto, los bloques políticos. A fin de captar la incidencia de los mismos se incluyeron en el cuestionario dos preguntas. La primera indagó a los senadores su opinión sobre si se debería permitir a cada senador votar siguiendo su propio criterio o si se debería exigir siempre la disciplina de voto. La respuesta se repartió entre la opción por seguir el propio criterio (43,6%) y por tener en cuenta los temas en discusión (46%).

Disciplina de voto (cálculo sobre porcentajes válidos)⁶⁵¹

<i>¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra Ud. más de acuerdo?</i>	Argentina (N=50)
Se debería exigir siempre la disciplina de voto en la bancada parlamentaria	10,4
Se debería permitir que cada senador vote siguiendo su	43,6

650 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p.22

651 Ibid, p.31

propio criterio	
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto, otros no	46,0

Cuando se les preguntó cómo se vota en la práctica, el siguiente cuadro muestra que la mayoría de los senadores decide su voto de acuerdo con la posición adoptada en el bloque parlamentario. En ambas preguntas, cuando el senador optó por la tercera respuesta (ver cuadro) indicó temas “de conciencia”. Parece entonces que los parlamentarios esperan que frente a estas cuestiones su bloque político les dé libertad de voto.

¿Dónde se decide el voto? (cálculo sobre porcentajes válidos)⁶⁵²

En relación con la votación de una determinada ley en el Senado ¿Podría indicar con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?	Argentina (N=52)
Los Senadores toman su decisión en el plenario tras escuchar los argumentos de las partes a favor o en contra de la ley	9,2
Los Senadores deciden su voto de acuerdo con la posición adoptada por su bloque parlamentario	57,2
Otro	33,6

Finalmente, un tema importante es lo que sucede con el escaño cuando un senador elegido en las listas de un determinado partido decide abandonar su vinculación con ese partido. Como observamos en el cuadro dos tercios de los senadores argentinos piensan que ese senador debería renunciar a su banca.

Cambio de partido (cálculo sobre porcentajes válidos)⁶⁵³

¿Cuál sería su opinión en el caso hipotético de que un Senador que haya sido elegido en las listas de un determinado partido decida posteriormente abandonar su vinculación con este partido: qué cree Ud. que debería hacer el senador?	Argentina (N=52)
Conservar su escaño e integrarse en otro grupo	27,6

652 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p. 31

653 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>, p. 32

parlamentario	
Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido en cuyas listas fue elegido	72,4

Los senadores definieron el ambiente de trabajo parlamentario como más de colaboración que de enfrentamiento, lo cual también prevalece en las relaciones con el poder ejecutivo. Los partidos aparecen, por cierto, como un factor aglutinante del proceso legislativo.

De la medición actitudinal del Senado de Argentina se puede decir que la concepción de la representación territorial sigue siendo muy evidente, pero no se intuye la presencia de tintes partidistas asociados. Esto resulta llamativo ya que sus legisladores muestran una férrea disciplina partidista en las votaciones del Congreso⁶⁵⁴

Sin embargo, esta pauta territorial y no-partidista de la representación de los senadores puede deberse a las ataduras que existen entre los legisladores y los gobernadores provinciales o los jefes partidistas locales. Como consecuencia de que las carreras legislativas (y políticas) de los legisladores dependen de los jefes provinciales de los partidos – y no de los líderes nacionales- estos ejercen una fuerte influencia sobre el proceso legislativo⁶⁵⁵ El espacio de la política partidista en Argentina son las provincias y esto hace que lo que sucede en ellas condicione la suerte y la carrera de los mismos⁶⁵⁶

III. 2.-El focus territorial de la representación: la dimensión legislativa

Abordaremos ahora los comportamientos de los senadores en la actividad legislativa, poniendo el acento en el grado de ‘territorialidad’ que presenta el conjunto de las iniciativas introducidas por ellos a lo largo de una legislatura completa. Con esta información será posible observar correspondencias o discrepancias entre las percepciones representativas y los

654CAREY, J. Competing Principals, “Political Institutions and Party Unity in Legislative Voting”. *American Journal of Political Science*, 2007, pp. 92-107.

655 MOLINELLI, G., PALANZA, V., y SIN, G. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires: CEDI-Fundación Gobierno, 1999.

656BENTON, A. Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, 10 2002, p.103-137. GIBSON, E., y CALVO, E. “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina” en *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2001 En E. Calvo & J. M. Abal Medina (Eds.), *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: EUDEBA-INAP, 2001.

comportamientos, entre aquello que dicen que representan los senadores y los temas que instalan en la agenda parlamentaria cuando buscan legislar.

En este caso, las preguntas que guían el análisis son: ¿Qué intereses defienden los senadores durante su labor parlamentaria? ¿Qué tipo de iniciativas promueven durante sus mandatos y hasta qué punto éstas son de defensa territorial?

El examen de la dimensión legislativa, basada en los comportamientos, implica clasificar las iniciativas de ley según el nivel de agregación, alcance, o “sujeto inmediato al que afectan” -en un continuum que va de lo nacional a lo individual-. Su finalidad es captar el grado de particularismo territorial legislativo que se observa en los proyectos que se inician en las Asambleas representativas.

Como en el caso de la dimensión actitudinal, aquí también la preocupación se centra en conocer los asuntos que los representantes están dispuestos a priorizar en el desempeño de sus cargos, observando si las iniciativas legislativas que impulsan están destinadas a atender más al restringido ámbito de sus distritos electorales –tienen una base territorial de impacto-, o al electorado en general o a sectores sociales dispersos a través de políticas amplias que impactan sobre una población nacional diseminada.

Existen muchas fuentes que pueden ser utilizadas para medir el comportamiento de los representantes. En esta tesis se ha optado por las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores ya que este indicador parece no sólo ser más apropiado para el objetivo de este estudio sino que además ha sido incluido en trabajos anteriores sobre casos latinoamericanos, lo cual permite avanzar en la acumulación de conocimiento sobre este tema.

En este sentido, la utilización de los proyectos de ley que impulsan los senadores es más apropiada porque, a diferencia de las leyes, estos permiten focalizar –y aislar- el interés que guía a los parlamentarios, sin que medie la interferencia de las particulares dinámicas que influyen sobre su éxito o fracaso.

Así, Escobar-Lemmon et al⁶⁵⁷ centran su investigación en las iniciativas legislativas en lugar de abordar las leyes aprobadas porque consideran que éstas reflejan mejor los esfuerzos realizados por cada uno de los representantes y porque son la forma más adecuada de determinar

657 ESCOBAR-LEMMON, M., AVELLANEDA, C., y BOTERO, F. (en prensa). Latin America's Proactive Presidents and Proactive Assemblies. *Legislative Studies Quarterly*. , 2004.

la agenda particular de cada legislador. En la misma línea, Crisp e Ingall consideran que si una iniciativa se convierte o no en ley es a menudo irrelevante, ya que la principal función de proponer un proyecto es simplemente demostrar a los electores que los representantes tienen sus preferencias en mente⁶⁵⁸.

Dos indicadores se tienen en cuenta en este trabajo para medir la atención que los representantes prestan a los asuntos nacionales *versus* los asuntos locales. En primer lugar, los registros de iniciativas legislativas observando su contenido (a quién están dirigidas). En segundo lugar, examinando el número de legisladores que firman los proyectos para medir la voluntad de actuar como parte de una colectividad o como “individuos emprendedores”. Ambas dimensiones dan cuenta de la manera en la que los legisladores invierten su tiempo y sus recursos y la forma en la que asumen la responsabilidad de la representación. La medición de la primera, es decir, del *focus* de las iniciativas, encierra el mismo propósito que el trabajo teórico de Cox y McCubbins: determinar hasta qué punto un proyecto de ley está dirigido a un grupo específico –es decir, se focaliza en la provisión de bienes públicos locales o bienes privados- o a un colectivo más amplio –es decir, se centra en el suministro de bienes públicos-. La segunda complementa ese mismo propósito observando qué tipo de interacción se da entre los congresistas –si es que se da- en la presentación de proyectos⁶⁶⁰.

De esta manera, una distinción entre impacto amplio y restringido permite reconocer la existencia de diferentes tipos de efectos distributivos, en la medida en que una ley puede beneficiar a grupos dispersos sobre el territorio nacional o bien a grupos concentrados territorialmente. Cuando el impacto sea limitado, esto es, local, se podrá hablar propiamente de leyes territorialistas.

En los siguientes cuadros mostraremos la actitud legislativa de los senadores argentinos de algunas provincias, y en distintos períodos de ejercicio legislativo para valorar sus comportamientos⁶⁶¹.

658 CRISP, B., y INGALL, R. “Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform *Journal of Political in Colombia*”. *American. Science*, 46, 2002, p. 733-748.

659 En muchos casos, los legisladores utilizan los medios de comunicación para hacer públicas estas iniciativas. Sin embargo, el mecanismo más común a través del cual las publicitan es la cara a cara con los electores del distrito en “giras” que regularmente realizan. No existen datos sistemáticos sobre esta cuestión pero durante el trabajo de campo en el que se entrevistó a los legisladores en el marco del PELA fueron numerosos los legisladores que afirmaron viajar frecuentemente a sus provincias o departamentos para mantener reuniones en las sedes de sus partidos y para participar en actos que se empleaban para dar a conocer las acciones que habían puesto en marcha para beneficiar a sus distritos y a sus ciudadanos. Otro mecanismo utilizado, aunque de menor alcance, para dar a conocer este tipo de trabajo es el envío masivo de mensajes de correo electrónico que, en los últimos tiempos, muchos legisladores han puesto en práctica.

660 COX, G., y MCCUBBINS, M. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard & M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2001.

661 Los datos fueron obtenidos de las páginas web del Senado argentino, disponible en www.senado.gov.ar. Los cuadros fueron de nuestra elaboración.

PERIODO 1983-1986

PROVINCIA	SENADOR	PROYECTOS TOTALES	PROYECTOS REFERENTES A SU PROVINCIA
SANTA CRUZ	ALMENDRA, RAMON A.	29	1
SANTA CRUZ	MURGUIA, EDGARDO P.	46	1
TUCUMAN	ARAUJO, RAMON A.	27	1
TUCUMAN	JIMENEZ MONTILLA, ARTURO I.	46	34
TUCUMAN	RIVAS, OLIJELA del VALLE	50	4
SALTA	BRAVO HERRERA, HORACIO F.	94	11
SALTA	VILLADA, FRANCISCO R.	33	8
SANTA FE	GURDULICH de CORREA, LILIANA	29	0
SANTA FE	MARINI, CELESTINO A.	39	4
FORMOSA	NIEVES, ROGELIO J.	36	6
FORMOSA	VIDAL, MANUEL D.	22	6
CORDOBA	CELLI, FELIPE	29	2
CORDOBA	MAUHUM, FERNANDO	18	2
MENDOZA	MALHARRO de TORRES, MARGARITA	42	5
MENDOZA	MATHUS ESCORIHUELA, MIGUEL A.	36	7

PERIODO 1998 – 2001

PROVINCIA	SENADOR	PROYECTOS TOTALES	PROYECTOS REFERENTES A SU PROVINCIA
SANTA CRUZ	MARTINEZ PELAEZ, NELIDA SUSANA	20	2
SANTA CRUZ	MELGAREJO, JUAN IGNACIO	220	26
SANTA CRUZ	VARIZAT, DANIEL ALBERTO	83	10
SANTA CRUZ	ARNOLD, EDUARDO ARIEL	228	32
TUCUMAN	CARBONELL, JOSE FERNANDO FRANCISCO	41	2

TUCUMAN	MIRANDA, JULIO ANTONIO	65	16
TUCUMAN	RIVAS, OLIJELA del VALLE	262	22
TUCUMAN	ORTEGA, RAMON BAUTISTA	20	1
SALTA	CANTARERO, EMILIO MARCELO	55	11
SALTA	SAN MILLAN, JULIO ARGENTINO	131	40
SALTA	ULLOA, ROBERTO AUGUSTO	40	6
SANTA FE	USANDIZAGA, HORACIO DANIEL	105	16
SANTA FE	MASSAT, JORGE JOSE	106	23
SANTA FE	REUTEMANN, CARLOS ALBERTO	116	40
SANTA FE	DI PIETRO, ARTURO ROLANDO	6	0
SANTA FE	FUNES, CARLOS DELCIO	3	1
SANTA FE	ROBLES, MIGUEL ANGEL	4	0
FORMOSA	RODRIGUEZ, MANUEL AUGUSTO	24	2
FORMOSA	PEÑA DE LOPEZ, ANA MARGARITA	20	1
FORMOSA	BRANDA, RICARDO ALBERTO	114	8
FORMOSA	MAGLIETTI, ALBERTO RAMON	153	8
CORDOBA	RAIJER, BEATRIZ IRMA	48	4
CORDOBA	STORANI, CONRADO HUGO	56	5
CORDOBA	DE LA SOTA, JOSE MANUEL	50	6
CORDOBA	ANGELOZ, EDUARDO CESAR	14	1
CORDOBA	MOLINARI ROMERO, LUIS ARTURO R.	51	8

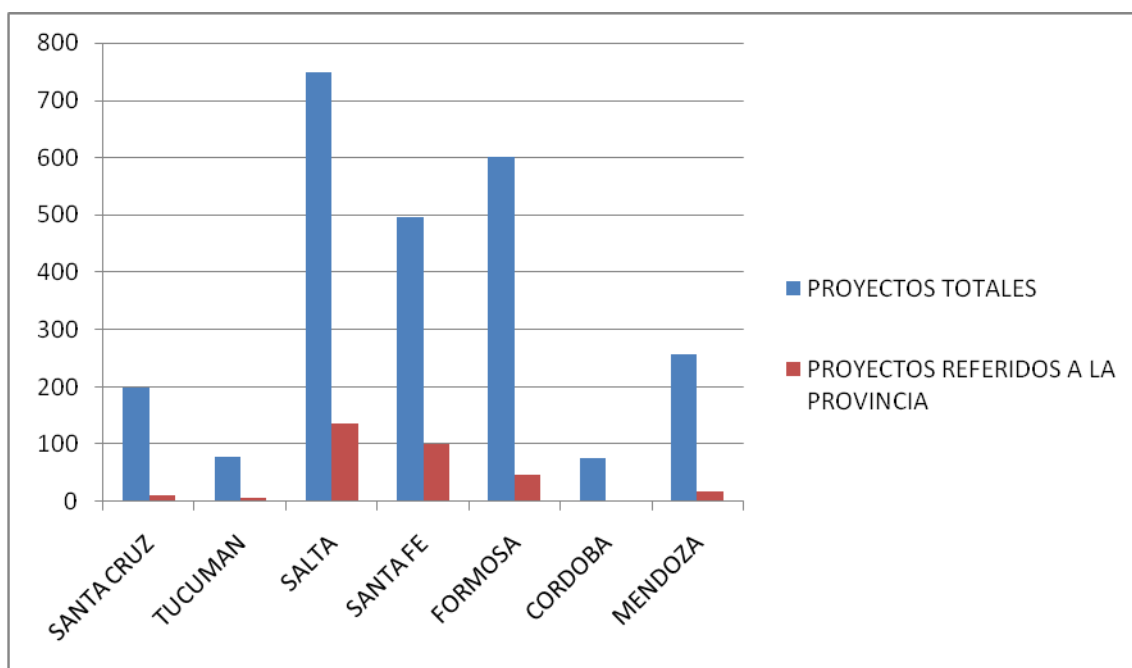
MENDOZA	BAUZA, EDUARDO	41	4
MENDOZA	DE LA ROSA, CARLOS LEONARDO	62	9
MENDOZA	GENOUD, JOSE	169	12

PROVINCIA	SENADOR	PROYECTOS TOTALES	PROYECTOS REFERENTES A SU PROVINCIA
SANTA CRUZ	Jorge Esteban Banicevich	17	0
SANTA CRUZ	Nicolás Alejandro Fernández	66	6
SANTA CRUZ	Alfredo Anselmo Martínez	116	3
TUCUMAN	Jose Manuel Cano	46	3
TUCUMAN	Sergio Francisco Mansilla	19	2
TUCUMAN	Beatriz Liliana Rojkes De Alperovich	13	0
SALTA	Sonia Margarita Escudero	534	105
SALTA	Juan Agustin Perez Alsina	66	13
SALTA	Juan Carlos Romero	149	18
SANTA FE	Rubén Héctor Giustiniani	205	22
SANTA FE	Roxana Itatí Latorre	176	37
SANTA FE	Carlos Alberto Reutemann	114	40
FORMOSA	Luis Carlos Petcoff Naidenoff	121	8
FORMOSA	Adriana Raquel Bortolozzi	413	25
FORMOSA	José Miguel Ángel Mayans	67	13
CORDOBA	Luis Alfredo Juez	13	0
CORDOBA	Ramon Javier Mestre	35	1
CORDOBA	Norma Elena Morandini	28	0
MENDOZA	Rolando Adolfo Bermejo	14	0

MENDOZA	Laura Gisela Montero	46	0
MENDOZA	Ernesto Ricardo Sanz	197	16

PERIODO 2002-2012

PROVINCIA	PROYECTOS TOTALES	PROYECTOS REFERIDOS A LA PROVINCIA
SANTA CRUZ	199	9
TUCUMAN	78	5
SALTA	749	136
SANTA FE	495	99
FORMOSA	601	46
CORDOBA	76	1
MENDOZA	257	16



El examen de las iniciativas de ley propuestas por los miembros de la Cámara Alta arroja, en principio, dos grandes conclusiones dignas de ser mencionadas. La primera es la desmedida cantidad de proyectos que se presentan para ser tramitados a lo largo de cada una de las legislaturas. Aproximadamente 50% de todas las leyes sancionadas, cerca del 40% si se considera sólo legislación importante. La segunda, la “viscosidad” (esto es, rechazo de -o enmiendas a- proyectos del Ejecutivo) es también importante ya que el 41% de los proyectos del Ejecutivo no

fueron aprobados durante el período 1983-1987. En 1983-89, el 62% de los proyectos de ley importantes del Ejecutivo fueron convertidos en ley pero modificados por el Congreso. La existencia de numerosos vetos y, en ocasiones, un sorprendente número de insistencias, sugiere un considerable nivel de influencia sobre la legislación)⁶⁶². Esta profusión de proyectos se debe, entre otras cuestiones, a la tendencia evidente en la labor parlamentaria de repetir iniciativas que no consiguieron prosperar en el primer intento, es decir, que caducaron por la falta de sanción durante el año parlamentario de inicio o el siguiente. Pero se debe, también, a la predisposición de los legisladores argentinos a trabajar de forma individual en esta cuestión.

La suma de las regionales y locales, es decir aquellas iniciativas particularistas de base territorial, constituyen el 12,7% del total de las presentadas durante la legislatura. Comparadas con las iniciativas generales y las particulares pero de base no territorial, éstas son evidentemente escasas, más aún si se tiene en cuenta toda la literatura contemporánea sobre la política argentina que reiteradamente subraya la influencia que ejercen los factores de nivel provincial para el funcionamiento del sistema político del país.

Apoyados en esta literatura que destaca la importancia vital de la naturaleza provincial de las carreras de los legisladores y su dependencia de los jefes de los partidos a nivel provincial se podría esperar que el comportamiento de legisladores estuviera fuertemente marcado por la búsqueda de beneficios para sus distritos. Sin embargo, los datos aquí expuestos muestran que en lo que se refiere a producción legislativa, los senadores argentinos están, en términos generales, nacional o sectorialmente orientados, y son los proyectos de base territorial especialmente marginales⁶⁶³. Con respecto a la forma en la que se presentan las iniciativas legislativas se puede aseverar que en Argentina prevalece el procedimiento de iniciativa individual.

662 MOLINELLI, Guillermo. *Presidentes y Congresos en Argentina, mitos y realidades*, Buenos Aires, GEL, 1991, cap. 9.

663 JONES Mark y HWANG, Wonjae "Party Government in presidential democracies: Extending Cartel Theory beyond the US. Congress", *American Journal of Political Science*, April, 2005, p. 49. También cuando se examina el comportamiento de los diputados a través del voto nominal, no se encuentra que exista ningún efecto provincial o regional. Por el contrario, el análisis de Jones y Hwang apunta al poderoso papel que juega el partido mayoritario en la Cámara en el proceso legislativo: "basado en el análisis de las votaciones nominales, la Cámara argentina parece estar dominada por el partido nacional, con los jefes partidistas provinciales y sus preferencias de escasa relevancia para el funcionamiento de la política legislativa en la Cámara. Los jefes provinciales ejercen una gran influencia sobre el proceso legislativo pero esta influencia no se observa en las votaciones debido al poderoso control de la agenda que ejerce el partido mayoritario de la Cámara, que funciona como un verdadero y efectivo cartel",

III. 3- La explicación al focus territorial de la representación

La incongruencia entre ambas dimensiones analizadas predice la existencia de distintas variables que influyen en la configuración de la representación.

Por tanto, ¿qué explica el particularismo territorial en las concepciones representativas de los legisladores? ¿Por qué algunos muestran una fuerte tendencia a la defensa de los intereses territoriales (ya sean regionales o locales) y otros no? Y, por otra parte, ¿por qué en algunos Congresos abundan los proyectos de ley de tipo particularista mientras en otros estos son casi inexistentes? ¿Qué escenarios y factores generan más probabilidades de que los legisladores inicien este tipo de legislación?

El primer grupo de factores independientes comprendidos bajo el rótulo de *variables sistémicas* son características institucionales o de funcionamiento del sistema político. La forma de estado y la estructura legislativa son componentes que manifiestan el grado en el que el poder está concentrado o dividido dentro de los países. Estos diseños institucionales pueden configurar diferentes dinámicas de relación y comportamiento de -y entre- los actores y crear incentivos diferenciados que inciden en la percepción y la actuación de los legisladores en términos representativos. Lo mismo puede generar el sistema electoral -y su particular combinación de elementos- y el grado de centralización de las organizaciones partidistas presentes en un sistema.

De la misma manera, el segundo grupo de factores independientes agrupados bajo el título de *variables intrasistémicas*, vinculados a las peculiaridades de las organizaciones partidistas y de los territorios provinciales, pueden jugar un papel fundamental en la explicación de las concepciones representativas de los parlamentarios dentro de cada sistema político nacional. La forma en la que se han desarrollado los partidos políticos, especialmente a partir del grado de nacionalización que han conseguido, puede constituir escenarios específicos dentro de los cuales los representantes diseñan sus estrategias -en pos de conseguir ciertos objetivos- adaptando sus comportamientos y alentando el desarrollo de percepciones particulares sobre sus roles como representantes. Lo mismo puede decirse de las características singulares de los territorios en los que operan.

Por último, la carrera política de los legisladores, sus experiencias en cargos anteriores, sus trayectorias parlamentarias y sus actitudes acerca de la disciplina partidista constituyen el último grupo de variables que, englobadas bajo la etiqueta de *variables individuales*, pueden intervenir dotando de rasgos específicos a la concepción representativa de cada uno de ellos.

Adicionalmente, se han incluido dos variables -para contrastar sólo en los datos de la dimensión de comportamiento- que están relacionadas con la dinámica del proceso de iniciación de las leyes. La forma en la que trabajan los legisladores para introducir proyectos (de manera individual o colectiva) y el tipo de agrupación elegida cuando se trata de iniciativas colectivas (partidistas o mixtas) pueden producir diferentes resultados en cuanto al nivel de agregación o sujeto al que se dirigen las políticas. Estas dos variables abren una nueva línea de investigación al incluir factores novedosos en el estudio del particularismo territorial legislativo.

La mayoría de los factores mencionados han sido destacados por la literatura politológica como posibles explicaciones a las concepciones representativas de los legisladores y a sus comportamientos en la arena parlamentaria. Analizaremos primero cada uno de ellos, y luego describiremos la realidad argentina (para contrastar tanto la relación como el peso -si es que existen- de cada uno de ellos).

IV. VARIABLES SISTÉMICAS: GRADO DE FEDERALISMO, SISTEMA ELECTORAL Y NIVEL DE CENTRALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

IV. 1- El grado de federalismo

La hipótesis de que los intereses que los legisladores defienden varían de acuerdo al tipo de división de poder existente en cada uno de los contextos nacionales es la primera que plantea esta investigación. La misma se apoya en la tesis que subraya que una de las instituciones que incentiva a los políticos a prestar atención a los intereses regionales específicos a expensas de intereses más generales, de carácter nacional, es el sistema federal -y todos aquellos sistemas en los cuales las fuerzas regionales tienen preeminencia en la política nacional⁶⁶⁴.

Jones y Mainwaring afirman que el federalismo ofrece estímulos para que los partidos políticos se organicen y compitan en las unidades provinciales y tiende a fomentar más diferencias que los sistemas unitarios entre los patrones interestatales de competencia electoral. Méndez Lago⁶⁶⁵,

⁶⁶⁴ Banco Interamericano De Desarrollo. *Más allá de la economía: Informe sobre el desarrollo económico y social en América Latina*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2000 ,p.192

⁶⁶⁵ MENDEZ Lago, M “The socialist party in government and in opposition”, en Sebastián Balfour, *The politics of contemporary Spain*, London, 1995

analizando la influencia que ejercen las estructuras institucionales federales en el sistema de partidos y en los partidos, advierte que los sistemas federales, en los que existen diferencias importantes entre regiones, tienden a trasladarse al sistema de partidos mediante la existencia de organizaciones que defienden los intereses de regiones o estados concretos. Por lo tanto, puede suponerse que el comportamiento de los legisladores que integran estos partidos y los intereses que defienden se diferenciarán de aquellos otros en los que, por el diseño institucional de su naturaleza unitaria –y centralizada–, no existan marcadas diferencias regionales⁶⁶⁶. *El supuesto que se busca contrastar es que en los países más federalistas los senadores tienden a generar lealtades con sus unidades regionales más fuertes que en aquellos países donde el nivel de federalismo es bajo, haciendo que los legisladores desarrollen actitudes representativas más territoriales y busquen beneficiar a sus provincias a través de políticas particularistas*⁶⁶⁷

IV. 2 - El sistema electoral

El sistema electoral ha sido la variable más utilizada para explicar el comportamiento de los legisladores y el tipo de iniciativas que impulsan durante sus mandatos. La tesis central es que algunos sistemas electorales proporcionan a los políticos incentivos para cultivar grupos de seguidores personales en vez de adherirse a las directrices trazadas por los partidos y que estos incentivos impactan sobre los niveles de particularismo presentes en los Congresos. Los niveles de particularismo en un sistema de representación parlamentaria están fuertemente relacionados con el tipo de reputación que generan las reglas electorales

En este sentido, los sistemas podrían concebirse como un continuum cuyos extremos serían por una parte aquellos en los que la carrera política del legislador no depende de la organización política en la que milita sino de la vinculación sin mediaciones con el electorado. En el otro extremo un sistema en el que la atadura del mismo con las cúpulas o líderes de la organización partidista es de

666 ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação*. São Paulo: Hucitec, 1998. Sería interesante analizar si esta situación se refuerza cuando el legislador pertenece al mismo partido que gobierna el ejecutivo provincial. La influencia que ejerce dicho ejecutivo sobre los diputados de su misma organización partidista que provienen de la región y su capacidad de presión y de control sobre ellos, podría fortalecer la relación antes mencionada. Algunos autores han dedicado atención a los patrones de vinculación que se establecen entre los gobernadores de Estados y las bancadas de la Cámara de Diputados y han reconocido la necesidad de apoyo mutuo y dependencia entre estos actores con la finalidad de aumentar sus opciones de supervivencia.

667 JOHNSON, J., y WALLACK, J. Electoral Systems and the Personal Vote: <http://dss.ucsd.edu/~jwjohnso/espv.htm>. 2009. El estudio de los sistemas electorales ha sido uno de los de los campos más fértiles de la literatura politológica en los últimos años. Tradicionalmente, los análisis sobre las consecuencias de las diferentes fórmulas electorales que se emplean para convertir los votos en escaños se centraron en el número de partidos o en el grado de proporcionalidad que llevan asociado. Sin embargo, en los últimos años, un número considerable de estudios han abordado la vinculación de los sistemas electorales, o más precisamente algunas de sus características, con la motivación de los políticos a centrarse en el voto personal o en el voto partidista (Ames, 2001; Cain et al., 1984a; Cain et al., 1987; Carey y Shugart, 1995; Johnson y Wallack, 2009; Mainwaring, 1999; Samuels, 1999; Wallack, Gaviria, Panizza, y Stein, 2002).

suma importancia porque es ella quien monopoliza los procedimientos necesarios para el desarrollo de su carrera. Los primeros son sistemas electorales que ofrecen a los ciudadanos la capacidad de seleccionar entre los miembros de un mismo partido y donde los legisladores enfrentan incentivos para realzar sus reputaciones personales –reputaciones que no tienen que compartir con los copartidarios con los que están compitiendo-⁶⁶⁸. Los segundos son sistemas en los que la reputación del partido es de trascendental importancia para conseguir el escaño legislativo.

Así, los políticos que se preocupan más de la relación personal con sus votantes como consecuencia del diseño electoral en el que operan se mostrarán más propensos a defender intereses concentrados geográficamente y aquellos más preocupados por sus partidos, probablemente responderán a intereses nacionales más amplios.

El supuesto que se busca contrastar es que aquellos sistemas electorales que incentivan el voto personal tienden a generar más actitudes representativas territoriales y políticas con beneficios particularizados, que aquellos sistemas que incentivan el voto partidista.

IV. 3- El nivel de centralización de los partidos políticos

El grado en el que los legisladores responden a los dirigentes nacionales del partido o pueden actuar más libremente, al margen de sus decisiones, es otro factor que puede influir en el comportamiento y las actitudes representativas de los legisladores. Éste puede variar como consecuencia del sistema de recompensas y castigos que los líderes partidistas tienen a su disposición para mantener a los parlamentarios bajo sus directrices.

Son muchos los mecanismos que las cúpulas partidistas pueden emplear para generar lealtades más fuertes por parte de sus miembros, y su potencial difiere de un caso a otro de acuerdo con las normas institucionales dentro de las que se mueven y de la forma en la que están estructurados y operan tanto formal como informalmente las organizaciones políticas. Por ejemplo, el grado de centralización de los partidos puede variar de acuerdo al control que las cúpulas tienen sobre el proceso de selección de candidaturas de los cargos públicos, la influencia en las oportunidades de ascenso o crecimiento en las carreras políticas de sus miembros, el nivel de autonomía de las autoridades provinciales, el grado de democracia interna del partido, etc.

668 STEIN, E, y otros. *La política de...*, ob cit, p. 53, agregan que esta situación se potencia si los partidos son menos cohesivos ya que “esto puede limitar la capacidad del electorado para pedir cuentas a los representantes sobre la base de las orientaciones y los logros en cuanto a políticas nacionales y alentar la orientación de los legisladores hacia la satisfacción de intereses geográficos de alcance más limitado”.

Stein⁶⁶⁹ afirma que es probable que un alto nivel de centralización partidista limite los incentivos y las posibilidades de los legisladores de responder directamente a sus jurisdicciones mientras que los partidos descentralizados pueden alentar una mayor independencia en materia de políticas entre los legisladores individuales y una mayor rendición de cuentas ante sus electorados. Por ello, el supuesto que se plantea es que a mayor centralización de los partidos habrá menos actitudes y comportamientos particularistas por parte de los representantes.

V. VARIABLES INTRA-SISTÉMICAS: GRADO DE NACIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS UNIDADES TERRITORIALES

V. 1- El grado de nacionalización de los partidos políticos

El grado de nacionalización de los partidos es otro factor que puede influir en la configuración del *focus* representativo de los senadores. Los partidos que están más nacionalizados tienden a expresarse y actuar con una orientación nacional común, en lugar de estar divididos por temas regionales y centrarse en ellos mientras que aquellos que presentan niveles de apoyo electoral variado en las distintas subunidades geográficas tienen más probabilidades de focalizar sus actuaciones hacia los territorios en los que son más exitosos.

Así, el motivo de esta posible influencia en el equilibrio o desequilibrio entre la defensa de los intereses territoriales en contraposición a los nacionales o sectoriales reside en las diferentes estrategias que despliegan los partidos y sus candidatos para conseguir captar el voto. Allí donde los partidos son agregadores de intereses y habitualmente ganan representación en múltiples regiones de una nación, los candidatos individuales tendrán menos incentivos para actuar representando territorios específicos y más para actuar guiados por temas nacionales. El otro extremo de esta situación lo presentan los partidos provinciales o regionales, donde la existencia de un electorado definido territorialmente puede llevar a estas agrupaciones políticas a poner en la agenda política

669 STEIN, E. y otros. *La política de las...*, ob. Cit., p: 42 afirman que “es probable que las diferencias en el grado de nacionalización tengan consecuencias para las políticas públicas. Cuando la base de apoyo de un partido es relativamente constante en diferentes unidades geográficas, es mucho más probable que se trate a todas las unidades de la misma manera con respecto a las decisiones relativas a asuntos tales como transferencias a unidades subnacionales, reforma administrativa, inversiones públicas y subsidios. En cambio, cuando el apoyo varía mucho en las distintas unidades geográficas, será más probable que las decisiones se basen en parte en el grado de apoyo electoral que el partido recibe en unidades geográficas específicas. En un sistema de partidos nacionalizado es más probable que las políticas públicas se orienten hacia el logro del bien común nacional”.

sólo aquellos asuntos que interesan a sus territorios, generando actitudes y comportamientos localistas en la elaboración de políticas.

Por partidos altamente nacionalizados se entienden a aquellos que “obtienen un porcentaje relativamente equilibrado de la votación en todas las diferentes unidades geográficas, mientras que el porcentaje de la votación que obtienen los partidos débilmente nacionalizados es marcadamente variable de una unidad geográfica a otra”⁶⁷⁰. El grado de nacionalización es un componente que puede afectar no sólo las estrategias electorales de los partidos sino también los comportamientos legislativos.

Existen más probabilidades de que las organizaciones altamente nacionalizadas, cuyo desempeño electoral es similar en la mayor parte de los distritos, sean más proclives a defender los intereses de todos los ciudadanos que aquellos en los que, como consecuencia de la baja nacionalización, hayan establecido bastiones electorales en áreas específicas y por lo tanto, tiendan a considerarlas el focus de su representación.

V. 2- Las características provinciales

Las características de los distritos de los que provienen los legisladores pueden hacer que estos enfrenten incentivos desiguales para promover beneficios particularizados y para originar actitudes representativas de corte territorial. En los países latinoamericanos las desigualdades regionales internas son muy pronunciadas y han sido un fenómeno persistente a lo largo del tiempo. Las disímiles pautas de desarrollo han dado lugar a la aparición, en cada uno de ellos, de áreas que se caracterizan por su escaso desarrollo relativo, por la fuerte dependencia del sector público y del financiamiento central, por una estructura productiva industrial de magnitud reducida y poco diversificada, y una tasa de urbanización baja. A éstas la literatura las ha denominado periféricas y a las otras, con características opuestas, las ha denominado centrales.

Las provincias o departamentos centrales son aquellos que se caracterizan por ser un área en donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión y por presentar un aparato productivo de dimensiones muy superiores al que se observa en las otras áreas del país, mientras que las periféricas se caracterizan por haber sido, durante buena parte del último siglo y medio, el punto de partida de migraciones hacia el área central y por exhibir una extendida presencia

670 JONES, Mark. “Una evaluación de la democracia argentina: 1983-1995”. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 64.

de formas de producción no capitalistas ⁶⁷¹. Estas dos características inducen a que, en términos relativos, en estas áreas se encuentre el menor nivel de ingreso per cápita y los índices de mayor deterioro social.

La hipótesis que se plantea en este trabajo es que los legisladores elegidos en provincias o departamentos periféricos tienen más probabilidades de generar actitudes representativas de defensa de sus territorios y originar proyectos de ley que busquen beneficiar a los electores de sus territorios que aquellos que fueron seleccionados en distritos centrales. *La lógica que aquí subyace es que las necesidades y demandas de los electorados concentrados en provincias periféricas serán mayores que en aquellas centrales como consecuencia de las objetivas carencias que los separan de aquellos que viven en áreas económica y socialmente más pujantes.*

VI. VARIABLES INDIVIDUALES: REELECCIÓN, EXPERIENCIA POLÍTICA PROVINCIAL, MOTIVO DE LA ELECCIÓN Y DISCIPLINA PARTIDISTA

VI. 1- La reelección

La teoría de la conexión electoral presupone que los legisladores están interesados en conseguir la reelección y por ello se comportan siguiendo los incentivos que les presenta el sistema electoral en el que compiten. Así, el interés por procurarse bases de apoyo personal a través de la distribución de beneficios para ellas, responde a la búsqueda de asegurarse la reelección. Por ello, el deseo de reelección es lógicamente necesario para cualquier explicación de particularismo.

Este argumento, que ha adquirido un estatus axiomático entre los politólogos, presupone que un senador que quiere ser reelecto en un sistema electoral centrado en el candidato tenderá a concebir el *focus* de la representación de manera más particularista, mientras que aquellos que quieren ser reelectos en sistemas centrados en el partido no tendrán necesidad de hacerlo. Con ello

671 CAO, Horacio. "El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias". Comunicación presentada a VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001. También se incluyeron como territorios periféricos lo que Cao denomina áreas despobladas caracterizadas por la baja densidad poblacional fruto de un proceso de ocupación tardío y donde el aparato productivo se por destaca la existencia de algunos emprendimientos muy desarrollados que coexisten con explotaciones agrícola-ganaderas extensivas.

se busca determinar si la experiencia previa como legislador influye en las concepciones territoriales de representación y en las probabilidades de iniciar proyectos de tipo local y/o regional.

De este modo, la hipótesis puede reformularse de la siguiente manera: las concepciones representativas territoriales y las iniciativas de corte localista tienden a ser más comunes en legisladores con experiencia parlamentaria previa, es decir, los que han sido reelectos, que en aquellos inexpertos.

VI. 2- La experiencia política regional

La experiencia política anterior de los legisladores, es decir, la carrera política que han seguido hasta llegar a conseguir el escaño puede influir en las concepciones representativas. Montero afirma que si hubiera algún tipo de senador que quisiera articular los intereses de los agentes regionales y locales esos serían los que tienen fuertes lazos profesionales y personales con el nivel provincial y particularmente con el distrito electoral en el que fueron seleccionados.

La experiencia previa de un legislador en distintos –o en el mismo- cargos electos o designados a nivel provincial puede dar lugar a la configuración de ataduras más claras con el territorio, permitiéndole desentenderse con mayor facilidad de las cuestiones nacionales y atender a los intereses particularistas que aquellos que nunca han ocupado este tipo de responsabilidades.

El supuesto que se plantea es que aquellos que han ocupado cargos de responsabilidad política locales o regionales antes de ser senadores, es decir, con experiencia política territorial previa, tienden a generar actitudes representativas más pronunciadas de defensa de los intereses de los territorios de los que provienen, y se comportan durante el proceso de elaboración de las leyes defendiéndolos.

VI. 3- El motivo por el que fueron elegidos

A quién le deben su cargo los legisladores, si a sus reputaciones personales o a sus organizaciones partidistas, puede influir en la particular forma de concebir la representación⁵⁰⁸. Si creen que su victoria electoral ha estado ligada al peso de las organizaciones partidistas a las que pertenecen, como el programa y la ideología del partido, el arrastre del líder o la tradición familiar

674 Este argumento ya ha sido desarrollado para contrastar la tesis que sustenta la variable ligada al sistema electoral.

del votante, es más probable que sean receptivos a las líneas trazadas por estas organizaciones. Por el contrario, si consideran que sus victorias electorales se deben a sus reputaciones personales, que son sus habilidades las que han inclinado la balanza entre el éxito y la derrota, tendrán un grado más alto de libertad de acción para defender los intereses de sus electorados acotados. En ausencia de la motivación partidista en el voto, los legisladores que creen estar directamente vinculados con sus electorados, desarrollarán concepciones representativas más particularistas y cercanas a la defensa de los intereses de sus territorios.

La hipótesis que se plantea en este sentido es que los legisladores que consideran que su victoria electoral se debe a méritos y competencias personales tienen más probabilidades de mostrar concepciones representativas más territoriales que aquellos legisladores que creen que el éxito en la obtención de su cargo es la consecuencia de asuntos relacionados con las organizaciones partidistas a las que pertenecen.

VI. 4- La actitud hacia la disciplina partidista

La disciplina partidista que muestran los legisladores es una forma de medir la fortaleza de los partidos políticos como organizaciones que definen, encapsulan y desarrollan políticas -es decir, que son “agentes legislativos”. En este sentido, el grado en el que los partidos son importantes para los actores cuando estos toman decisiones políticas puede influir en sus concepciones representativas y en el tipo de proyectos que están dispuestos a avalar durante sus mandatos.

Aquellos legisladores con una actitud de abierta defensa de la disciplina partidista como forma de comportamiento dentro de la Cámara mostrarán actitudes representativas más generales. Por el contrario, en los casos que consideran que su propio criterio es el que debe guiarlos –y no las posiciones que adoptan las cúpulas de sus partidos- es más probable que se sientan más libres de responder a los intereses de los electores de sus territorios.

VII- ANÁLISIS DE LAS HIPÓTESIS EN ARGENTINA

Planteadas las hipótesis, observaremos si las mismas se encuentran en el comportamiento de los senadores en Argentina, cómo así también verificaremos si ayudan a explicar esos comportamientos, y si influyen o son significativos en nuestra experiencia política.

VII. 1- Federalismo

En los estados federales, las unidades que la integran son arenas políticas con entidad propia, ya que funcionan con instituciones de autogobierno, competencias propias y recursos para distribuir dentro de su territorio. De allí, que en los sistemas federales existen espacios de decisiones autónomas en los que sus gobernantes tienen oportunidades para responder a sus electorados de manera distinta a la que se realiza en los sistemas unitarios.

La característica más importante del federalismo en Argentina es que se trata de un federalismo distributivo lo que implica que el régimen tributario de la coparticipación ha sido centralizado por el gobierno nacional para luego distribuirla entre los gobiernos provinciales, pudiendo de esa manera “disciplinar” a las provincias, con la amenaza de recortarles la coparticipación. Esto es así, por la particular historia argentina, donde el federalismo se impuso por una cuestión de compromiso entre el interior que se oponía a la política hegemónica de Buenos Aires⁶⁷⁵.

El desarrollo posterior del modelo federal dependió siempre de circunstancias políticas que lo favorecieran o no. El orden nacional se consolidó durante la presidencia de Roca (1880) a través de una alianza permanente entre los gobernadores de provincia y el presidente de la Nación (PAN) que gobernó hasta 1916. A través de este orden se pudieron equilibrar las relaciones interior- Buenos Aires, y constituyó lo que se denominó federalismo ilustrado⁶⁷⁶.

Este orden (denominado por Botana “orden conservador”) funcionó a partir del apoyo brindado por los gobernadores a los presidentes en materia de políticas públicas, política económica y la distribución de los ingresos nacionales⁶⁷⁷. La consecuencia fue la posibilidad de dar participación a los gobiernos provinciales en un conjunto de instituciones estables (por ej., El Senado nacional). El funcionamiento por tanto del sistema federal de este período se basó en las relaciones de equilibrio vertical del poder entre centro y periferia. Uno de los rasgos más significativos del sistema argentino es la fuerte centralidad que ejerce el Presidente de la Nación, asociado a la presencia de caudillos y líderes populistas. En el presidente han recaído tres atributos de poder: el estado de sitio, la intervención federal y la iniciativa legislativa⁶⁷⁸.

675 DALLA VIA, Alberto. *La competencia política en el federalismo argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2010, p.213.

676 DALLA VIA, Alberto. *La competencia política en el federalismo...*, ob. cit., p.213

677 GIBSON, Edward. *Class and Conservative Parties: Argentina in comparative perspective*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996, p. 76.

678 MUSTAPIC, Ana M. "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, N. 39, 2000, pp. 571-595.

La hegemonía gubernamental se completó con la construcción de mayorías legislativas dóciles y la prerrogativa de la iniciativa legislativa en manos del Ejecutivo. La primera fue una consecuencia natural del control cerrado de la clase política, y tuvo al Senado de la Nación como ámbito de preeminencia para la acumulación de poder por parte de las élites provinciales⁶⁷⁹.

La concentración de la iniciativa legislativa en el Ejecutivo estuvo asociada a la consecución de un proyecto modernizador, dirigido a «transformar a la Argentina de mediados del siglo XIX, un país desierto y pobre, en una sociedad moderna y desarrollada». Dentro de este esquema de poder, el Parlamento quedó relegado a una función “reactiva” y por lo tanto a una función de control y fiscalización de la legislación⁶⁸⁰. El Congreso argentino permaneció como un arena “reactiva”, en un contexto institucional “hiperpresidencialista”⁶⁸¹.

Con el correr de los años fue ganando terreno un modelo en donde la extensión de los beneficios y las prácticas preferenciales a los gobiernos provinciales posibilitó la supervivencia de las élites tradicionales, la política clientelar y las máquinas partidista locales en toda la Argentina. Los políticos de la Nación que concedían dichos beneficios contaban con el apoyo de los líderes locales del partido. El papel cada vez más intenso de las transferencias fiscales en los gastos provinciales mostró también la importante posición que tenían los políticos locales. El resultado de esas prácticas fue que los políticos provinciales apoyaran a los partidos nacionales en las elecciones, como así también consiguieran que las delegaciones provinciales en el Congreso nacional se mostraran totalmente disciplinadas. De allí que la mayor parte de los analistas políticos y constitucionales, prefieren señalar que el federalismo en Argentina es altamente centralizado.

De la descripción de nuestro modelo federal podemos deducir en cuanto al Senado, que si bien el mismo es la Cámara de representación territorial, el funcionamiento de nuestro sistema federal dista de tener en la Cámara dicha representatividad. El entender la organización federal como un conjunto de instituciones complejas de toma de decisiones políticas, antes que como un arcaico mecanismo de contralor institucional, es un paso necesario para repensar los problemas de representación democrática en la Argentina de hoy.

679 BOTANA, Natalio *El orden conservador...*, ob.cit., p 114. Según un cronista parlamentario, la regla de representación del Senado argentino consistía en la siguiente fórmula: “Basta ser gobernador de provincia para tener asegurada la banca en el Senado, y basta como consecuencia tener una banca en el Senado para aspirar con éxito a las gobernaciones de provincia... Es un juego de niños. Simple cambio de asientos: yo bajo, tú subes –guárdame esa banca yo te reservo esta gobernación-, bríndame con esa gobernación yo te obsequio con esta banca”

680 MOLINELLI Guillermo *Clase política y reforma electoral*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991p. 86;

681 NINO, Carlos *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 36.

VII. 2- Sistemas electorales

Para entender el impacto que tienen las instituciones federales en la democracia argentina es necesario explicar el modo en que los mecanismos electorales afectan la composición de los órganos representativos y su articulación nacional. Como conjunto de reglas y procedimientos, todo sistema electoral- que no es sólo la operación de traducir votos en bancas parlamentarias- presenta una serie de propiedades, atributos o elementos constitutivos. Los más importantes son: en primer lugar, el distrito electoral, el tamaño de la asamblea legislativa, la fórmula electoral, y la barrera o umbral de exclusión y, en segundo término, la estructura de la boleta o lista de votación y la posibilidad de unir listas⁶⁸². La estructura territorial de los sistemas electorales es crucial para entender a quienes representan las instituciones de gobierno y en qué medida se aproximan al ideal democrático de un ciudadano - un voto.

La capacidad que tienen los sistemas electorales de *inducir* resultados políticos es también tratada por otros autores⁶⁸³ que exploran las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina. En este trabajo, los autores muestran en qué medida los sistemas electorales provinciales y la especialización territorial del voto, facilitan la emergencia y continuidad del gobierno dividido en la Argentina así como el quiebre de la relación ejecutivo-legislativo. El punto de partida de su análisis es el reconocimiento de que los sistemas electorales tienen distintos niveles de sensibilidad al cambio de preferencias de los electores. La existencia de fuertes sesgos mayoritarios locales en la elección nacional y provincial de representantes, resulta en un Senado con una composición partidaria extremadamente estable y una Cámara de Diputados relativamente fragmentada.

Entre sistemas electorales y partidos políticos existen una cantidad de relaciones que se condicionan mutuamente. Es fundamental para el fortalecimiento de los partidos políticos el sistema electoral. En Argentina, la combinación de muchos distritos de magnitud pequeña que actuaron con efectos mayoritarios, el tipo de listas y las candidaturas que favorecieron la disciplina partidaria a través del mecanismo de la lista bloqueada y cerrada, el carácter concentrado del sistema de partidos, el predominio de circunscripciones pequeñas y medianas, funcionó como elemento posibilitador del bipartidismo, toda vez que hizo poco atractivo a los candidatos presentarse por fuera de los partidos

682 SARTORI, Giovanni *Partidos y Sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1994; p. 54.

683 CALVO, Ernesto. *The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature*, UNC-Duke Political Economy Workshop. Durham, 2004.

mayoritarios. Después de la crisis 2001-2002 se observa una tendencia hacia un pluripartidismo moderado.

El sistema electoral argentino permite que para la elección de cargos nacionales en las provincias medianas y chicas- como hay pocas bancas en disputa- tiendan al bipartidismo, dato que también explica la hegemonía justicialista en el Senado nacional.

La tendencia al pluripartidismo moderado está presente en las elecciones para diputados nacionales en los grandes distritos, lo cual permitió la aparición de otras agrupaciones políticas, tales como en su momento fueron la UCEDE y el FREPASO, como hoy lo hacen el ARI, el PRO, etc.

Las reglas electorales transfieren el poder político de los legisladores y partidos nacionales a los líderes provinciales partidarios, limitando el control que poseen los legisladores sobre su futuro político, y por ende sus incentivos para establecer una carrera legislativa. En segundo lugar, la existencia de restricciones débiles a las acciones unilaterales del ejecutivo tienden a socavar los derechos políticos de los legisladores, y consecuentemente sus incentivos de carrera ⁶⁸⁴

Bajo estas reglas electorales, los líderes partidarios provinciales tienen un impacto importante en la carrera política de los legisladores, afectando también su actuación en el ámbito del Congreso. Como se vota por lista y no por persona particular, y a la lista la confeccionan los jefes partidarios locales (y éstas son largas), la reputación del legislador para los electores no termina siendo importante al momento de la reelección. Son ellos también los que dirigen las campañas electorales para la elección de diputados y senadores nacionales, de gobernador, de legisladores provinciales, como también para los cargos municipales.

Por tanto, lo que determinará la reelección de un legislador es si integró la lista, y por ende, si el partido tuvo éxito electoral. El reingreso en la lista depende fundamentalmente, no tanto del deseo del legislador de conformarla, sino del jefe local de incorporarlo. La buena relación entre ambos se vuelve condición esencial para su carrera política.

Los factores decisivos de las leyes electorales para lograr disciplina partidaria son la existencia de la reunión de los votos entre los candidatos de un partido, el control sobre quienes

684 JONES, M., SAIEGH, S., SPILLER, P., y TOMMASI, M. Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2001

habrán de ser los candidatos de un determinado partido, y el control respecto del orden en que los candidatos son elegidos en las listas de los partidos ⁶⁸⁵

Frente a este sistema, la mayoría de los reclamos expresados en orden a cambios del sistema se refirieron a cambiar el sistema de la lista bloqueada, fundamentalmente a partir de la crisis del 2001-2002.

Las reformas constitucionales y electorales en los ámbitos provinciales han permitido a los oficialismos provinciales administrar los efectos negativos de una creciente competencia partidaria nacional.

El análisis del sistema electoral nos muestra un sistema condicionado a las decisiones de los líderes partidarios, donde queda reflejado que la participación en las listas proviene de las relaciones que se establecen entre los candidatos y los líderes partidarios. Cuestión que se acentúa más después de la Reforma del 94, al haberse establecido para el Senado que las bancas corresponden, dos al partido mayoritario, y uno al de la primera minoría.

El sistema electoral imperante refuerza la crisis de representación de los partidos, al fragmentar sus filas y premiar a los distritos pequeños históricamente más ligados a políticas prebendarias. La sobrerrepresentación de estos distritos, que se potencia aún más por la igualitaria representación en la cámara alta, otorga a sus gobernadores una importante capacidad de chantaje sobre el ejecutivo nacional al volverse actores con poder de veto para la aprobación legislativa de determinadas políticas

VII. 3- Centralización de los partidos políticos

Que el poder se encuentre concentrado o descentralizado en un determinado territorio influye en las formas de luchas por el poder, y no sólo define a un Estado como unitario o federal. El comportamiento de los partidos políticos en un ámbito federal está íntimamente ligado a la competencia territorial por el poder.

Después de la Reforma del 94, aparecieron críticas respecto a la falta de referencia a la estructura federal de los partidos políticos por considerar que esta omisión no fortalece el sistema

685 MAINWARING, Scott, y PÉREZ LIÑÁN, Anibal. Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 4, 1997, p. 453-483.

federa⁶⁸⁶. Para otros el problema no es tanto la estructura de los partidos, ya que muchos de ellos la tienen, sino la práctica política, que hasta la crisis del 2001, se materializaba por una conducción centralizada a través de la disciplina partidaria y de importantes liderazgos.⁶⁸⁷

Existe actualmente una tendencia hacia la territorialización de la política, entendida como un proceso de descentralización de la fuerza político-partidaria, desde los órganos centrales de los grandes partidos hacia los partidos locales⁶⁸⁸. Esta afirmación no implica que ya no funcionan los grandes partidos nacionales, sino que cambiaron las formas de actuación de los mismos. Desde la crisis del 2001-2002 se hicieron visibles estas modificaciones, a punto tal que podríamos estar en presencia de un retorno al orden conservador, toda vez que asistimos nuevamente a la política de acuerdos entre el gobierno nacional con los gobernadores o jefes políticos locales. Esta nueva realidad conduce en muchos casos, a que los grandes partidos se vean fragmentados, y con cierta inmovilidad en sus órganos partidarios, producto de esos acuerdos entre el Ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales, lo que produce un aumento del papel de los mismos sobre los poderes legislativos. Este control que el Ejecutivo nacional realiza como condicionante del juego político lo logra a través de los recursos que maneja, y que le permiten un grado de transferencia discrecional a favor de las provincias y municipios favorecidos por esa política de acuerdos. Los problemas de esta territorialización de la política se manifiestan principalmente en las prácticas clientelistas. Especialmente, cuando el ejecutivo nacional pierde legitimidad la capacidad de chantaje de los liderazgos provinciales aumenta generando un creciente intercambio de apoyo político legislativo a cambio de recursos presupuestarios. Tal como se vio en la última parte del gobierno de Carlos Menem, casi toda la administración de la Rúa y la primera parte del gobierno provisional de Duhalde. De esta manera se da un complicado juego en el que los líderes de las provincias pequeñas, “pobres” en recursos económicos, utilizan su “riqueza” política para obtener beneficios concretos para sus distritos o, incluso, para sí mismos. Se genera así una especie de clientelismo a escala nacional que positivamente se ha presentado como un fortalecimiento del federalismo, pero que en realidad esconde una suerte de neofeudalización de la política argentina donde imperan las negociaciones espurias por sobre los acuerdos públicos.

El fenómeno de la territorialización de la política pone en el centro de las decisiones políticas, la mayoría de las veces, a los jefes del Ejecutivos nacional o provinciales, a través de las políticas de acuerdo fijados entre ambos. Estas políticas condicionan las candidaturas legislativas, toda vez que quedan sometidas a los designios de quienes establecieron los acuerdos políticos, y por tanto, al

686 EKMEKDJIAN, Miguel *Tratado de Derecho Constitucional*. T3, Buenos Aires, Desalma, 1995 .p. 87.

687 DALLA VIA, Alberto. *La competencia política...*, ob, cit., p. 175.

688 Ibid, p.109.

momento de evaluar el comportamiento de los elegidos, responden, la mayoría de las veces, a las exigencias partidarias.⁶⁸⁹

VII. 4- Grado de nacionalización de los partidos políticos

Durante la mayor parte del siglo XX la política electoral argentina fue cayendo en la nacionalización del sistema de partidos, que se manifestó en una menor diferenciación de la competencia partidaria provincial en relación a la competencia partidaria nacional, y también una menor diferenciación en los sistemas de partidos provinciales y una creciente orientación programática nacional para definir las políticas públicas que llevaban a cabo los partidos mayoritarios) nacionalización que se benefició también por las estrategias de centralización burocrática de los distintos gobiernos⁶⁹⁰

Mientras un proceso de centralización crece, los incentivos para votar partidos locales decrecen, se minimizan las diferencias entre partidos nacionales y provinciales, y eso arrastra a una mayor nacionalización de la competencia electoral.

En cambio los procesos de descentralización política que se dieron en Argentina después de la década del 90, posibilitaron una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales, favoreciendo a los actores políticos locales

Hasta hace unos pocos años la creencia de que en los sistemas presidencialistas en América Latina los partidos nacionales concentraban poder en el Presidente -quien generalmente ejercía las funciones de jefe de partido- fue cambiando después de la crisis de 2001-2002. Fueron ejemplo de esto Alfonsín y Menem, cuando el liderazgo y la disciplina de partido dentro de la UCR y del Justicialismo, llevaron a implementación de políticas nacionales como también a la consolidación del

689 Una nota aparecida en *La gaceta* de Tucumán del 16 de octubre de 2011 ejemplifica lo dicho. Sería bueno que la Provincia recibiera más dinero de la Nación en concepto de Coparticipación Federal. Sin embargo, ¿qué otro distrito resignaría parte de su porcentaje para la redistribución? Y, si de fondos nacionales se trata, el Gobierno necesita de diputados fieles en el Congreso para lograr que cada vez llegue más a las arcas tucumanas. Esa es la esencia de los conceptos que el gobernador, José Alperovich, utilizó ayer para explicar por qué no es posible requerir un reparto diferente de dinero desde la administración central y cómo, de alguna manera, tener legisladores afines puede subsanar esa situación. Por otro lado, relacionó el dato de que Tucumán será uno de los distritos del NOA que más dinero recibirá en 2012 (según el proyecto de Presupuesto), con las gestiones de los representantes tucumanos en las Cámaras. “Obedece a que tenemos diputados que nos responden. Cuando la gente más nos apoye y más diputados leales tengamos, conseguiremos mayor cantidad de dinero. Esta es la lucha. Por eso yo digo que hay que llevarse bien con la Nación, no es cuestión de que uno está ‘vendido’ a la Nación, sino una cuestión de conveniencia”, explicó.

690 CALVO, Ernesto, y ESCOLAR, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Prometeo, 2005.

bipartidismo. Recientes trabajos quieren demostrar cómo ha cambiado esta práctica, a partir del papel que juegan las políticas locales sobre los partidos, la política y el gobierno nacional⁶⁹¹.

Los procesos de crisis de las identidades políticas nacionales que vivieron la UCR y el PJ, impactó de manera distinta sobre la política local, al producirse realineamientos políticos a nivel nacional y provincial, debilitándose por tanto las estructuras políticas tradicionales. Esta fragmentación fue más importante en las provincias más pobladas.

Estos realineamientos de los partidos, también incidieron en los cambios que se dieron en las reglas de juego institucionales en materia de representación política, sobre todo después de la Reforma del 94, que significó en la práctica una verdadera reforma política.

El impacto de estos cambios implicó que se concentrara en las provincias la principal arena de la competencia partidaria en la Argentina, por lo que tener una base fuerte en las provincias es fundamental para ganar las elecciones a nivel nacional. Detrás del presidente y alguna otra figura clave en el Gabinete nacional, los actores más importantes son, en la mayoría de los casos, los gobernadores de provincias.⁶⁹² De allí que presidentes poderosos e instituciones federales no se excluyen. En esta estructura organizativa regionalizada, el presidente puede verse obligado a negociar con los dirigentes partidarios provinciales la distribución de recursos a los distritos a cambio de que se aprueben sus iniciativas legislativas y se mantenga la autoridad dentro del partido.

A partir de todos los cambios producidos, las instituciones que se fortalecieron fueron tanto el Ejecutivo nacional como los ejecutivos provinciales, frente a un Congreso, que salvo en algunas situaciones- por ejemplo la Resolución 125 rechazada por el Senado- fue desdibujando su papel.

*Aparece así un vínculo implícito entre la actuación de los gobernadores y la de los legisladores elegidos en las distintas provincias por el cual, estos últimos actúan como intermediarios de los primeros para defender los intereses de los territorios, en la medida que esta defensa implique apoyo a las políticas de gobierno*⁵²⁷.

691 BENTON, A. Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, 10, 2002. Pag.103-137.

692 JONES, Mark Una evaluación de la democracia argentina: 1983-1995. En S. Mainwaring & M. Shugart *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paid s. 1997, p.613.

693 DE LUCA, Miguel. Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System, *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Winston-Salem, Wake Forest University. 2004, p. 213. En ellos se mide la capacidad de las provincias y los gobernadores para influir sobre la distribución federal de los recursos a través de los legisladores nacionales en el Congreso. En el caso argentino el argumento más utilizado para explicar este comportamiento es que son los gobernadores quienes controlan las carreras políticas de los legisladores, determinando quienes entran en las listas electorales para el Congreso Esta característica hace que los

Del análisis de las características del sistema electoral argentino se puede inferir que las variables estudiadas no han mostrado ser significativas para la dimensión del comportamiento de los legisladores, ya que el grado de federalismo, el grado de nacionalización de los partidos políticos y el nivel de centralización de los partidos, no configuran elementos relevantes en la explicación al *focus* territorial representativo. Ello significa que la afinidad en la defensa de los intereses territoriales de los legisladores no muestra significativas variaciones cuando se pasa de un sistema federalizado a otro que no lo está (o que lo está menos).

Con respecto al grado de nacionalización de los partidos, esta variable tampoco ha resultado significativa en el modelo explicativo propuesto. Patrones de variación diferentes en torno a la distribución territorial del voto no dan lugar a patrones diferentes de actitudes hacia la representación. Así, el nivel de defensa de los intereses territoriales de los legisladores pertenecientes a los partidos políticos que muestran pautas homogéneas de dispersión en sus resultados electorales por distrito no se diferencian de aquellos que exhiben pautas desiguales.

En cuanto al grado de centralización de los partidos existe una fuerte tendencia a seguir las directrices de los dirigentes partidarios y, como consecuencia, una mayor inclinación a responder a los intereses nacionales.

De todo lo analizado, podemos decir que el análisis de los intereses que los representantes dicen defender y defienden durante su labor parlamentaria, y de los factores que contribuyen a definirlos se insertan en el campo de los estudios sobre representación política. En este caso sólo interesa aquella que, por su carácter sustantivo, indaga en la actuación de los representantes, en sus actitudes y comportamientos, como forma de determinar el criterio que guía su accionar y en los factores que son esgrimidos, desde diferentes perspectivas, para explicarla: el estilo y el focus de la representación.

- Estilo: en un hipotético eje horizontal, las posiciones irían desde el más absoluto seguimiento u obediencia a los mandatos y las preferencias de los electores –una especie de mandato imperativo- hasta el extremo opuesto con una absoluta libertad por parte de los

votos en el Congreso sean utilizados como moneda de cambio: los legisladores apoyan las políticas del gobierno y como contrapartida sus provincias reciben más recursos y más participación en los programas nacionales. LOBOLA, G. Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001) *Desarrollo Económico*, 44, 2005, p. 515-536. Esta es una de las hipótesis del trabajo de Lobola analizando el programa nacional “Plan Trabajar” en Argentina.

representantes para decidir qué es lo mejor para los ciudadanos sin importar lo que ellos opinen.

- Focus: se hace más compleja su caracterización en los últimos tiempos debido a que la centralidad de nuevos actores en el escenario de la política –fundamentalmente los partidos políticos- gana importancia y control sobre los procesos, ya que los representantes guían su acción atendiendo a criterios previos mediante los cuales establecen *quiénes* son sus representados, y por lo tanto, cuáles son sus intereses.

Para explicar el *focus* de la representación territorial es necesario abordarlo en dos dimensiones: una *actitudinal*, que mide el grado de importancia que otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas, y una de *comportamiento*, que mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, que tienen beneficios geográficamente concentrados.

Deben tenerse en cuenta tres factores principales: 1) el grado de federalismo, 2) características del sistema electoral, 3) nivel de centralización de los partidos.

Los factores secundarios a tener en cuenta son: 1) grado de nacionalización de las organizaciones partidistas, 2) características de las entidades territoriales de las que proviene el legislador.

A ambos factores deben agregarse otras variables: la reelección, la experiencia política regional, actitud hacia la disciplina partidista y la forma en que trabajan en el Congreso.

En cuanto al estilo, la manera de relacionarse de los representantes y sus entidades territoriales será diferente, si se tiene en cuenta la naturaleza del mandato. Tenemos la firme convicción que si los representantes obran siguiendo instrucciones precisas, habrá mayor relación y presencia de las entidades federales y esta presencia disminuirá si los representantes no están sujetos a instrucciones precisas. Sólo puede existir mandato cuando los representantes son elegidos por el Parlamento o el gobierno de las entidades territoriales. Por lo tanto, para que la existencia de la pluralidad de entidades estatales tenga efectivamente reconocimiento, estas entidades- que merecen y son susceptibles de representación política autónoma- deben tener una relación representativa distinta de la representación general.

De lo que se trata es de encontrar la manera de que la representatividad territorial tenga unas características distintas a las que se encuentran en la representación política, en cuanto tiende a que los vínculos senador-provincia queden asegurados para la defensa de las autonomías provinciales.

La problemática sobre el focus de la representación forma parte de una discusión más amplia acerca de qué es la representación y cómo se la define. El *focus* territorial de la representación contempla dos dimensiones: una actitudinal y otra de comportamiento o legislativa. La dimensión actitudinal mide el peso de la representación territorial en las percepciones de los senadores mientras que la dimensión de comportamiento lo hace en las iniciativas legislativas promovidas por ellos. A pesar de que las dos dimensiones hacen referencia a la misma temática —el grado en el que los legisladores están orientados a su territorio— para una mayor claridad expositiva, cada una conforma un apartado distinto.

CONCLUSIONES

1- **El Estado federal**, en cuanto basado en una *Constitución*, es un acto de soberanía de un pueblo. Pero, se trata de un Estado que engloba dos sociedades distintas, incluidas la una dentro de la otra. El federalismo supone colectividades individualizadas y distintas que conservan su sistema legislativo, administrativo y jurisdiccional. Por eso **toda organización federal supone la existencia de instituciones encargadas de la gestión de intereses comunes, cuya competencia varía según la intensidad del vínculo federal.**

No existe verdadero federalismo si las colectividades asociadas no participan, a través de sus representantes, en la constitución de los órganos federales y en la elaboración de sus decisiones”⁶⁹⁴.

La estructuración federal establece tres tipos de relaciones⁶⁹⁵: de subordinación, de coordinación, de participación. La relación de subordinación está expresada en lo que llamamos supremacía federal; la relación de coordinación delimita las competencias propias del Estado federal y de los Estados miembros; la relación de participación reconoce la colaboración de los Estados miembros en la formación de las decisiones del gobierno federal, que se institucionaliza estableciendo dentro del gobierno federal una Cámara de Senadores, cuyos miembros representan a esos Estados. **El sistema bicameral expresa la forma federal de Estado**⁶⁹⁶.

En los Estados federales, la división del órgano legislativo en dos Cámaras constituidas de acuerdo con principios representativos distintos, hace posible, la representación, en una, de la Nación toda, considerada como un cuerpo único y homogéneo, y en la otra, de las autonomías de los Estados locales

En cuanto idea o teoría acerca de la construcción del orden social y político, “la esencia de la Federación consiste en un grado y en una forma específica de descentralización”⁶⁹⁷. Lo que determinará si un Estado es o no federal, no será el nombre que se dé, ni cómo surgió, sino el análisis de sus preceptos constitucionales, que deben asegurar a sus estados miembros autonomía constitucional.

694 BADÍA FERRANDO, Juan: *La democracia en transformación..* Tecnos, Madrid, 1974, p.p. 79-84

695 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*, T. I. Buenos Aires: Ediar, 1998, p. 86.

696 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución...*, ob.cit. p. 88.

697 Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 193 p. 181.

La Cámara territorial se hace entonces, necesaria para estructurar y permitir el funcionamiento del Estado federal ya que ella es el “instrumento adecuado para la realización de una de las categorías fundamentales del Estado federal, la cooperación, tanto entre el Estado central y las unidades de descentralización como de éstas entre sí”⁶⁹⁸.

2- La principal advertencia que debe hacerse al estudiar el federalismo actual es la **transformación que ha experimentado respecto al federalismo decimonónico, y “que puede significarse por el paso del federalismo dual al federalismo cooperativo o de relaciones intergubernamentales**⁶⁹⁹. En todos los países federales, el paso del *laissez faire* y del liberalismo decimonónico a la democracia y al Estado social ha transformado profundamente los mecanismos institucionales del federalismo. **Está fuera de duda que el federalismo que existe hoy en Occidente se debe orientar hacia el de tipo cooperativo, el cual** ha modificado fundamentalmente su modo de actuación⁷⁰⁰. Con el federalismo cooperativo las autonomías estatales no se han perdido a favor de un centro soberano, sino que se ha producido un desplazamiento de los poderes de decisión de ambos niveles de gobierno, el federal y el estatal en beneficio de un **mecanismo más complejo de negociación intergubernamental, lo que da como resultado una interdependencia y una coordinación voluntaria de las actividades de gobierno**⁷⁰¹.

Es necesario instaurar verdaderos mecanismos que favorezcan la cooperación intergubernamental a fin de asegurar el equilibrio federal. Se trata de llegar al núcleo básico del federalismo cooperativo.

Estados Unidos, por primera vez en la historia del constitucionalismo, organizó un Estado federal, siendo esto, “la aportación americana más importante a la teoría y a la práctica del Estado moderno”⁷⁰² y también, la primera que instituyó un órgano deliberativo y legislativo con los caracteres que a partir de entonces han singularizado al Congreso frente al Parlamento tradicional.

Alemania fue organizada después de la Segunda Guerra Mundial como un Estado federal, democrático y social. En cuanto a la dinámica del sistema federal, se destacó una tendencia nítida a la cooperación entre los diferentes niveles —Estado federal y estados federados (y también

698 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 1984p. 57

699 AJA, Eliseo. *El Estado Autonómico*. Madrid: Alianza Editorial, 2000, p.29.

700 SCHNEIDER, Hans. “El estado Federal Cooperativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, N.12, Madrid, año, p. 46. (traducción de José Almaraz)

701 GARCÍA SORIANO, María Vicenta. “El principio del Estado federal...”, ob. cit., p.115 en la República Federal Alemana” en Flores Jiménez, Fernando, García Pechuán, Mariano y otros. *Alemania Unificada*. Valencia, Alfons el Magnanim, 1997, p. 115.

702 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría...*, ob. cit., p. 354.

municipios) — superando la doctrina del federalismo dual (*Dual Federalism*) y dando paso al federalismo cooperativo (*kooperativer Föderalismus*).⁷⁰³ Se han intercomunicado los niveles del poder, llegando incluso al establecimiento de un tercer nivel de organizaciones de carácter mixto, compuestas por representantes de la Federación y de los estados federales, los que actúan concertadamente en situaciones concretas.

Argentina es un Estado federal de acuerdo al diseño de la Constitución de 1853. El proceso federal argentino se fue desarrollando a través de una progresiva concentración del poder en el Gobierno nacional, que se reflejó, paralelamente, en debilitamiento de los gobiernos provinciales, lo que trajo aparejado una deformación de la infraestructura socioeconómica⁷⁰⁴. La consecuencia de tal proceso fue empobrecimiento y, en algunos casos ruptura de los principios federales de participación, subsidiariedad y solidaridad⁷⁰⁵. En 1994 se reformó la Constitución Argentina con el objetivo de producir cambios estructurales en el país, pues estaba agotada la visión centralista que produjera una extraordinaria concentración del poder en el área metropolitana de Buenos Aires y en no pocas capitales provinciales, como muestra de nuestros desequilibrios y deficiente desarrollo. **Todavía asistimos con grandes expectativas a lograr la tan ansiada recuperación federal.**

3. El nacimiento del Estado Federal como una forma estatal, conlleva agregar a la idea de la **representación clásica, la representación especial**. La representación es fundamental en la construcción jurídica del Estado: es el instrumento que permite la reducción de la pluralidad social y la conversión de ésta en la unidad de acción y decisión que es el Estado.

En el Estado democrático de derecho, **la representación es un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, a través del sufragio en elecciones periódicas, y los partidos políticos son instancias privadas que están constitucionalmente llamadas a ser instrumentos básicos de aquella participación y de la formación y manifestación de la voluntad popular en esta emisión ciudadana del voto.**

La moderna representación política es *representación electiva*. El origen electivo del representante -lo que se encuentra íntimamente vinculado con su condición democrática- si bien no resulta un requisito imprescindible, aparece como la mejor garantía del buen rendimiento funcional de la representación, al punto que cada vez más frecuentemente se consideran expresiones sinónimas las de régimen representativo y sistema democrático.

703 KRINGS, Gunter La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas”, *Cuadernos de Pensamiento político*, n. 24, 2009, p.18.

704 CAVALLO, Domingo y ZAPATA, Juan, *El Desafío federal*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1996, p. 89.

705 BARRERA BUTELER, Guillermo, *Nación y...*, ob. Cit., p. 401.

La representatividad opera como función legitimadora de la actuación parlamentaria. Referirse a la legitimidad del Parlamento conlleva necesariamente hablar de legitimidad democrática. En torno al Parlamento se centra y se vertebra toda la estructura política del sistema democrático. La representación es una de las piezas (las otras son la deliberación y la publicidad) sobre las que se apoya para funcionar el Parlamento.

Es indudable que la configuración constitucional del modo de reclutamiento de las Cámaras parlamentarias persigue una finalidad representativa o, más exactamente, pretende construir una concreta representatividad⁷⁰⁶.

El Estado federal, como una forma estatal, necesita, como elemento indispensable para configurar la voluntad federal la presencia de una segunda Cámara, o Cámara territorial, que represente a las entidades federadas. La representación territorial es una de las variantes de la representación especial.

4- La **representación territorial** es una de las variedades de la **representación especial**, al punto de que un elemento indispensable para configurar la voluntad federal es la presencia de una segunda Cámara, o Cámara territorial, que representa a las entidades federadas.

El Senado es el órgano diseñado constitucionalmente para hacer posible que las entidades territoriales tengan una representación especial o distinta en la conformación de la voluntad estatal. ⁷⁰⁷ Para que la existencia de la pluralidad de entidades estatales tenga efectivamente reconocimiento, estas entidades- que merecen y son susceptibles de representación política autónoma- deben tener una relación representativa distinta de la representación general.

De lo que se trata es de encontrar la manera de que la representatividad territorial tenga unas características distintas a las que se encuentran en la representación política, en cuanto tiende a que los vínculos senador-provincia queden asegurados para la defensa de las autonomías provinciales.

La generalidad y la especificidad de la representatividad son los elementos valorativos que imponen unos sistemas peculiares de reclutamiento, los que reclaman una concreta representación entendida como forma de integración de los órganos representativos.

706 PUNSET, Ramón, *El Senado...*, ob.cit, p. 116.

707 BIDART CAMPOS, Germán. *Tratado elemental de Derecho constitucional*, T. I, Buenos Aires, Ediar, 1968. pp. 523-524

La representación es política cuando la representatividad que la inspira es general, o sea, cuando debido a la generalidad de la representatividad, la integración del órgano representativo toma en cuenta criterios generales. **La representación es especial cuando el elemento valorativo acogido por el ordenamiento se halla constituido por la tutela específica de sectores concretos de la población, categorías profesionales o entidades territoriales.**

La conformación de la Cámara territorial en los estados federales se realiza a través de una representación especial, porque deviene de una representación específica: defender los intereses de los estados miembros; y porque su designación se realiza por el cuerpo electoral del estado miembro, y no por el cuerpo electoral del Estado federal. De este modo el origen de la representación territorial, en términos actuales, hay que buscarlo en los orígenes del federalismo: una nueva entidad de carácter estatal a partir de las entidades preexistentes, que no se disuelven en una nueva entidad estatal.

5- - Es una característica distintiva de los gobiernos democráticos, **la existencia de un cuerpo representativo del pueblo, que exprese la voluntad popular con relación a las materias que se considera que afectan al interés general.** “El Parlamento es el órgano de la convivencia nacional demostrativo de trato y acuerdo entre iguales” escribió Ortega y Gasset⁷⁰⁸. En el Estado democrático el órgano legislativo es un instituto mediante el cual opera la soberanía popular, es decir, la dirección del Estado por el pueblo titular de la soberanía.

En el Derecho Constitucional existen dos grandes modelos de estructuración del Parlamento: el unicameralismo, cuando el Parlamento se asienta en una sola Cámara; y el bicameralismo, cuando éste se configura sobre dos Cámaras: una, la Cámara Baja, elegida por sufragio universal, y por ende, concebida democráticamente; y la Cámara Alta, con un origen bien sea aristocrático, bien sea en representación de las distintas entidades territoriales en los Estados descentralizados. El bicameralismo ha ido sufriendo una lenta pero imparable crisis y, en consecuencia, en la actualidad apenas quedan razones para defender las tradicionales segundas Cámaras de los Estados unitarios, basadas en representaciones de tipo nobiliario, corporativo o social. **El bicameralismo sólo parece tener sentido en los Estados federales o, al menos, descentralizados.**

Las dos Cámaras que integran el Parlamento asumen representaciones distintas y, por ello, desempeñan funciones, al menos parcialmente, diferenciadas. Su correcto entendimiento es capital para enfrentarnos al tema que nos ocupa. De acuerdo con la doctrina mayoritaria, en la actualidad, en esos estados la Cámara baja ostentaría la *representación política* y la Cámara alta, la

708 ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada*, Obras completas, t.3, cap. VIII, p. 10

representación territorial. La diferencia entre ambas no radica en la circunscripción escogida como base de la elección, sino en la diversidad de los intereses representados, pues si la representación política es representación de *intereses generales*, la representación territorial lo es de *intereses especiales*, es decir **de sectores específicos de la población vinculada a un determinado territorio**.

6- El bicameralismo se puede definir en la actualidad atendiendo a las dos grandes formas territoriales del Estado, esto es, el Estado unitario y el Estado federal. **El sistema bicameral expresa la forma federal de Estado. De allí la necesidad y la importancia de la Cámara territorial para estructurar y permitir el funcionamiento del Estado federal**, ya que ella es el “instrumento adecuado para la realización de una de las categorías fundamentales del Estado federal, la cooperación, tanto entre el Estado central y las unidades de descentralización como de éstas entre sí”⁷⁰⁹. Este bicameralismo, común a los Estados federales, se encuentra también en Estados regionales.

El estudio de las cámaras territoriales en los ordenamientos constitucionales de algunos estados ayuda dentro del campo de la política legislativa porque, al conocer las leyes e instituciones de países que por sus realidades constitucionales son parecidos, permite realizar las nuevas exigencias normativas que aparecen en cada Estado en particular, tanto por el aporte de la experiencia que implica el aplicarla, como también para orientar a los legisladores nacionales. A través del aprovechamiento de la legislación comparada se podrán adoptar las instituciones constitucionales que otros ya tienen, con las debidas reformas para cada caso concreto o se las rechazará por la valoración que se ha hecho de lo improcedente que sería su aplicación, en virtud de la experiencia ajena.

El estudio de los **Senados de Estados Unidos y Alemania** sirve de ejemplo de estructuración de Cámaras territoriales. El primero por ser arquetipo del Senado federal, que se construyó para establecer una “más perfecta unión” entre los estados. Desde siempre, el modelo americano ejerció una innegable influencia sobre otros ordenamientos, de manera que el tipo de representación que ellos adoptaron se repitió en muchos Estados Federales. El segundo porque el desarrollo del orden federal en Alemania ha generado mecanismos de actuación común, de concertación y de participación recíproca en las decisiones competenciales cuyo interés rebasa el exclusivamente propio y particular de cada parte. El federalismo ha dejado de entenderse como separación y mera yuxtaposición de diversas esferas de gobierno, para pasar a ser concebido como un único mecanismo

709 SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación...*, ob. cit., p. 57.

de gobierno, en el que participan varias partes o centros de decisión con carácter complementario. Los territorios que integran la República Federal, los Länder, están representados –o más bien "presentes"- en el Bundesrat(Senado federal) pero este no es una “Cámara de representación territorial”, sino un órgano constitucional sui generis, dotado, eso sí, de funciones que en gran parte coinciden con las que son características de las segundas Cámaras⁷¹⁰.

8- España constituye un claro ejemplo de descentralización territorial, y en esa línea la Constitución de 1978 otorgó al Senado el *rol* ajustado que se estimó oportuno, siendo impredecible que la apertura del proceso autonómico fuera a concluir exigiendo al mismo una capacidad representativa especial de los nuevos territorios autonómicos, que evidenciara más allá de lo previsto en inicio, la importancia de estos. El Senado, que ha sido sometido prácticamente desde 1978 a opiniones críticas y propuestas de modificación, **quiere ser mayoritariamente reformado para utilizarse como cámara que solvente los problemas territoriales**. Su valoración institucional como Cámara territorial plantea una posible reforma constitucional, para hacerlo adecuado a las necesidades de un Estado autonómico.

El intento más serio de reforma constitucional es el que tiene su origen en la sesión de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero, en abril de 2004. La trascendencia de esta propuesta, quedó finalmente delimitada al ámbito doctrinal, girando el debate en torno al **Informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006**.

La composición del Senado, a la vista de su pretendida redefinición, genera una múltiple y variada suma de propuestas. Algunas propuestas de la doctrina y el Consejo de Estado mantienen un mínimo común denominador, que es el de resaltar a las Comunidades Autónomas frente a las provincias, como nuevo actor principal de la estructuración territorial, pero sin dejar a las segundas un espacio suficiente que atenúe su descalabro institucional práctico, desde los altares del excesivo protagonismo que se les concedió por motivaciones puramente políticas, al redactarse el art. 69 CE.

Desde otro sector de la doctrina, con la cual concordamos, creemos que si se quiere que el Senado sea una Cámara de Representación de las Comunidades Autónomas, debe representar de iure a las Comunidades Autónomas. Todo lo que no sea así carece de sentido. Por tanto, las opciones se reducen básicamente a dos: o una “Cámara” de los **Gobiernos autonómicos**, o una **Cámara parlamentaria**, con parlamentarios designados por las Asambleas Autonómicas por sistema mayoritario. Ninguna de estas configuraciones puede impedir de facto la deriva partidista.

710 PRESNO LINERA, Miguel Ángel *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p25.

Pero el Derecho no puede resolver estas derivas. Cumple proporcionando un método de selección de los senadores congruente con el Senado que se quiere. Lo que no tiene sentido es que el Derecho diseñe un método de selección incongruente con lo que se quiere y que, luego, tampoco evite la deriva partidista.

La especialización territorial supone ver al Senado no solo como **órgano de participación en las funciones estatales, sino como órgano de garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas**. Esta nueva perspectiva justifica la especialización territorial. A una composición territorial no siguen necesariamente funciones territoriales. Pero, de darse esta secuencia composición territorial mas funciones territoriales, **el Senado no debe seguir siendo una Cámara subordinada al Congreso en el ejercicio de esas funciones territoriales**.

Si se quiere hacer un Senado que sea el espacio de la cooperación y el órgano que encauce la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, el modelo más coherente es el de un **Senado “gubernamental”**. Si, por el contrario, se quiere separar lo legislativo de lo ejecutivo, basta con una **Cámara parlamentaria**. Ningún obstáculo operativo encuentro a que los Gobiernos autonómicos participen en la función legislativa. Lo que procede es acomodar el papel de los Parlamentos autonómicos. Su labor sería de control e impulso de la actuación de sus Gobiernos ante el Senado. Habría que proporcionarles armas suficientes al respecto y este es el terreno en el que habría que trabajar.

8. **Argentina** en su Constitución de 1853 adopta el bicameralismo, el cual reconoce razones de tipo histórico y jurídico que lo justifican. En su artículo 46 establecía que “el Senado se compondrá por dos senadores de cada Provincia, elegidos por sus Legislaturas a pluralidad de sufragios, y dos de la Capital elegidos en la forma prescrita para la elección del presidente de la Nación. Cada senador tendrá un voto”.

En cuanto a su integración, el Senado respondió al criterio genérico en la materia. El constituyente ha consolidado un cuerpo de un número pequeño y estable, cuyos integrantes tienen un período de vigencia de su mandato más amplio que el de los diputados, con exigencia de mayor edad. Evidentemente todos estos requisitos configuraron la idea de **integrar una Cámara conservadora que sirva de contrapeso y de control a la Cámara de Diputados**.

En cuanto a su funcionamiento- representación de los intereses de las provincias- una gran parte de la doctrina considero (acento) necesaria una Reforma orientada a la recuperación del

federalismo argentino. La más sugestiva recae sobre el Senado, al advertir, en la opinión de Frías, que el Senado, no “había funcionado como Cámara de las autonomías” ya que nunca cumplió eficazmente su función institucional de defensa de los intereses locales, constituyendo tal circunstancia, un factor notable en el desgaste del federalismo⁷¹¹.

La Reforma de la Constitución de la Nación Argentina de 1994 modernizó y definió el texto constitucional, sobre cuya legitimidad plena no existía consenso e introdujo cuatro cambios importantes en lo referente a cómo se conforma el Senado de la Nación. El primero, es que la elección es **por voto popular** y no a través de las Cámaras provinciales. El segundo cambio es la **reducción del mandato de nueve a seis años**. En tercer lugar está la **ampliación del número de senadores, de dos a tres por provincia**. Y el cuarto cambio es la **definición de un papel específico y exclusivo de los partidos políticos**, ya que el nuevo sistema electoral -definido en la misma Constitución en el artículo 54- adjudica dos bancas al partido que saca más votos y una al que sale segundo.

Consideramos junto a un grupo importante de la doctrina que tales reformas no mejoraron la conformación ni el funcionamiento del Senado, fundamentalmente en el **tema de la incorporación del tercer senador, ya que fue negativa por las implicancias, a nuestro juicio, para el sistema federal**. El perfil federal del Senado se ha desdibujado, aún más, desde la reforma de 1994, al adjudicársele dos senadores a la primera mayoría y uno a la segunda; y, desde el año 2001, por elección directa. Agregar senadores por cada nueva minoría partidaria, no es lo que se necesita para el “comportamiento federal”, como dijo Pedro J. Frías.

9. El análisis de los intereses que los representantes dicen defender y defienden durante su labor parlamentaria, y de los factores que contribuyen a definirlos se insertan en el campo de los estudios sobre representación política. En este caso sólo interesa aquella que, por su carácter sustantivo, indaga en la actuación de los representantes, en sus actitudes y comportamientos, como forma de determinar el criterio que guía su accionar y en los factores que son esgrimidos, desde diferentes perspectivas. Existen dos dimensiones que han recorrido la teoría política normativa que expresan dos grandes controversias sobre las que descansa la discusión acerca del vínculo representativo: **el estilo y el focus de la representación**.

-**Estilo**: en un hipotético eje horizontal, las posiciones irían desde el más absoluto seguimiento u obediencia a los mandatos y las preferencias de los electores –una especie de mandato imperativo-

711 QUIROGA LAVIE, Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: Unam, 1991, p. 724.

hasta el extremo opuesto con una absoluta libertad por parte de los representantes para decidir qué es lo mejor para los ciudadanos sin importar lo que ellos opinen.

- **Focus:** se hace más compleja su caracterización en los últimos tiempos debido a que la centralidad de nuevos actores en el escenario de la política –fundamentalmente los partidos políticos- gana importancia y control sobre los procesos, ya que los representantes guían su acción atendiendo a criterios previos mediante los cuales establecen *quiénes* son sus representados, y por lo tanto, cuáles son sus intereses.

10- El **estilo** de la representación plantea si el comportamiento del senador se realiza en beneficio de los ciudadanos a quienes representa **-siguiendo las instrucciones de sus representados, el mandato**, o siguiendo su propio juicio de lo que cree que es mejor para ellos, **la independencia-**.

Las vivencias políticas de nuestra historia nos llevan a repensar el tema del **mandato imperativo** en la actuación de los senadores en la Cámara territorial, toda vez que conecta, en clave de instrucciones, al representante con el representado, lo que acarrea un control continuo y expreso de éste sobre aquél.

De allí que consideramos necesarias **dos alternativas posibles** en el camino de encontrar la manera de que la representatividad territorial tenga características distintas a las que se encuentran en la representación política, con el fin de asegurar que los **vínculos senador-provincia defiendan las autonomías provinciales**.

1- **Mandato imperativo.** Los senadores **deben vincularse de forma efectiva con sus provincias a través de instrucciones precisas y, frente al no cumplimiento de las mismas, debe existir la posibilidad de la revocación o algún otro tipo de sanción.**

2- **Mandato representativo.** Los senadores **deben vincularse con sus provincias de acuerdo a lo prometido por el partido político que lo designó.** Es lo que dispone el artículo 54 de la CN argentina al establecer que las bancas pertenecen al partido político. Pero frente al incumplimiento del legislador, nada se dispone. Sería loable que el partido aplicara las sanciones correspondientes. **Para lograrlo debiera existir una legislación que contemple esta realidad y que la haga pasible de sanciones.**

Tenemos la firme convicción que **si los representantes obran siguiendo instrucciones precisas, habrá mayor relación y presencia de las entidades federales y esta presencia disminuirá si los representantes no están sujetos a instrucciones precisas.** Sólo puede existir mandato cuando los representantes **son elegidos por el Parlamento o el gobierno de las entidades territoriales.** Por lo tanto, para que la existencia de la pluralidad de entidades estatales tenga efectivamente reconocimiento, estas entidades- que merecen y son susceptibles de representación política autónoma- deben tener una relación representativa distinta de la representación general.

11- Para medir el *focus* de la representación y **determinar el potencial territorial presente en el mismo, analizamos dos dimensiones: una actitudinal y otra de comportamiento.** La primera mide el grado de importancia que **otorgan los senadores a los territorios en sus concepciones representativas,** y la segunda, mide el caudal de proyectos de ley que estos inician y que afectan solo a sus territorios, es decir, **que tienen beneficios geográficamente concentrados.**

Las dos dimensiones arrojan resultados contrapuestos. En este sentido, el recuento de las iniciativas legislativas propuestas contradice, en parte, a las percepciones.

Esta incoherencia no significa, sin embargo, que los legisladores no prefieran beneficiar de modo prioritario a los electores de los territorios en los que fueron seleccionados o que tengan un mandato nacional claro de defensa de los intereses de todos los ciudadanos del país, **pero sí denota que esa defensa no se realiza mayoritariamente a través del proceso de producción legislativa.**

Para el estudio del focus territorial deben tenerse en cuenta:

-factores principales: 1) el grado de federalismo, 2) características del sistema electoral, 3) nivel de centralización de los partidos.

-factores secundarios: 1) grado de nacionalización de las organizaciones partidistas, 2) características de las entidades territoriales de las que proviene el legislador.

A ambos factores **deben agregarse otras variables:** la reelección, la experiencia política regional, actitud hacia la disciplina partidista y la forma en que trabajan en el Congreso.

A partir de este diseño de investigación, el trabajo llega a conclusiones significativas, tanto descriptivas como explicativas.

- Frente a todas las acusaciones sobre el carácter **eminente particularista de la labor legislativa**, en contraposición con la que realiza el Ejecutivo se constata que el comportamiento del **Senado está menos teñido de este componente de lo que la teoría presupone.**

Esta afirmación es válida para las dos dimensiones de la representación analizadas en este estudio ya que, cuando se les consultó a los legisladores a qué grupo creían representar durante su actividad parlamentaria, la opción más mencionada fue siempre “a todos los ciudadanos del país” y cuando se analiza la cantidad de proyectos de corte territorial (los clasificados como regionales o locales) estos no excedieron, en ningún caso, el tercio del total de las iniciativas presentadas por ellos. En consecuencia, las **concepciones representativas de los legisladores son diferentes de los que pesan para sus comportamientos en el momento de iniciar un proyecto de ley.**

- Al momento de estudiar los comportamientos de los senadores, aquellas cuestiones referidas al funcionamiento de los partidos políticos, a la configuración de los sistemas electorales y a las normas de funcionamiento de los Congresos se vuelven fundamentales para arribar a conclusiones certeras.

a. **Funcionamiento de los partidos políticos.** Sus lógicas de estructuración interna, su formato organizativo, la coherencia ideológica que exhiben o el grado de institucionalización, por nombrar sólo algunos, puede que tengan efectos sobre la propensión a desarrollar patrones de comportamiento más o menos particularistas. Particularmente importante será tener en cuenta, en futuras investigaciones los condicionantes que generan los procesos de nominación de candidatos – no sólo el grado de control que el partido ejerce sobre ellos, y el nivel nacional o provincial al que se ejerce⁹⁴ y sus distintas asociaciones con las normas electorales nacionales. Esta cuestión no sólo es destacable por las repercusiones que tiene para la teoría - sus posibles reformulaciones- sino también para la práctica política.

b. **los sistemas electorales.** Si bien por sí solos no son los que condicionan la existencia de políticas y comportamientos más o menos particularistas en función de los efectos personalizantes que imprimen al juego político, no hay duda alguna de que algo se esconde detrás de los sistemas electorales en tanto productores de incentivos -buena cuenta de ello da el hecho de que, para las dos dimensiones de la representación territorial de este trabajo, la magnitud del distrito sea un factor explicativo significativo-. Sin embargo, es evidente que no es *solo* el diseño específico de las papeletas, el tipo de voto y el nivel al que se agregan.

c. **las normas de funcionamiento de los Congresos** son de trascendental importancia en tanto articuladoras del comportamiento de los actores. En esta línea, si la última variable medida en esta tesis -las formas en las que se coordinan o no los legisladores en la iniciación de proyectos y de qué manera- confirma su efecto predictor sobre el grado de particularismo que exhiben los proyectos, sus resultados pueden tener consecuencias significativas sobre la capacidad de transformación de las orientaciones representativas de los legisladores a partir de la manipulación de los diseños institucionales. Eso **permitiría potenciar o restringir el grado de particularismo territorial presente en los Congresos a través de la administración de las normas que rigen el procedimiento legislativo**. Esta nueva perspectiva deja abierto un campo de investigación que debiera abordar cómo influye la organización del trabajo interno de los Congresos en el contenido de la producción legislativa de origen parlamentario. Por ejemplo, cómo influye el diseño de las comisiones y el tipo y grado de especialización que ello provoca en los legisladores o las normas que rigen el diseño de los grupos parlamentarios -prohibiendo o permitiendo que senadores de un mismo partido constituyan bancadas diferentes, obligando (o no) a la integración de los senadores en grupos parlamentarios, estableciendo directrices más o menos restringidas sobre la posibilidad de cambio de bancada, admitiendo la conformación de bancadas unipersonales o estableciendo criterios numéricos más estrictos, etc.-.

Si el objetivo de muchos países iberoamericanos, en los últimos años, ha sido la transformación del comportamiento territorial de los políticos a través de la ingeniería institucional, resulta imprescindible conocer los verdaderos mecanismos causales que se esconden detrás para evitar reformas frustradas o incompletas. Las modificaciones a las instituciones pueden ser un camino válido y fructífero para cambiar el comportamiento de los actores, pero para que sean exitosas, es necesario conocer exactamente qué hay que cambiar; es decir, hay que comprender cuáles son los determinantes concretos que pesan sobre ellos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

LIBROS

- ABRUCIO, Fernando *Os Baroes da Federaçao*. Sao Paulo: Hucitec, 1998.
- AJA, Eliseo. *El Estado autonómico*. Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- AJA, Eliseo. *Estado autonómico y Reforma federal*. Madrid, Alianza Editorial, 2014.
- ALBERDI, Juan Bautista. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Tucumán: Top Graph, 2002.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *Estudios sobre la reforma del Senado*. Madrid: Fernández Ciudad, S. L., 1999.
- ALONSO, Paula. *Jardines secretos, legitimaciones públicas*. Buenos Aires, Edhasa, 2010.
- ALTAMIRANO, Carlos: *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel, 2001.
- ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Madrid, Tecnos, 2008.
- AMARAL, Carlos: "De Perón a Perón (1955-1973)", en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Academia Nacional de la Historia, Tomo VII, Buenos Aires, Planeta, 2001.
- ARENDT, Hannah, *Sobre la Revolución* Madrid, Alianza Editorial, 2008.
- ARMAGNAGUE Juan. *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- ALCÁNTARA, Manuel. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI, 2006.
- ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO CONSTITUCIONAL (autores varios) "Comentarios a la reforma constitucional", Ripari, Buenos Aires, 1995.
- BADÍA FERRANDO, Juan: *La democracia en transformación*. Tecnos, Madrid, 1974.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Más allá de la economía: Informe sobre el desarrollo económico y social en América Latina*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2000.
- BANDRES, José Manuel. *El principio de subsidiariedad y la administración local*. Madrid: Marcial Pons, 1999.
- BARRERA BUTELER, Guillermo. *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- BAS, Arturo. *El derecho federal argentino. Nación y provincia*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1958.
- BELTRÁN DE FELIPE y Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Madrid, CEPC-BOE, , 2005.
- BIDART CAMPOS Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo II , Buenos Aires, Ediar, 1999.
- BIDART CAMPOS, Germán. *Tratado elemental de Derecho constitucional*, t. I, Buenos Aires, Ediar, 1968.
- BIDEGAIN, Carlos M. *El Congreso de los Estados Unidos de América*. Buenos Aires, Depalma, 1950.
- BIDEGAIN, Carlos. *Cuadernos del curso de Derecho Constitucional*, tomo IV, Buenos Aires, Abeledo-Perrot ,1981.
- BIELSA, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3º ed., Bs. As, Depalma, 1959.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, CEPC, 2007.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. *La función integradora de la Ley y el Senado como Cámara de representación territorial*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, 1965.

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Trad. de Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BLANCO VALDES, Luis. *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- BOBBIO, Norberto *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México. 2007.
- BOTANA, Natalio *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Publicación, Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.
- BOTANA, Natalio. “La democracia republicana en el bicentenario”, en *Argentina 2010. Entre la frustración y la esperanza*. Buenos Aires, Depalma, 2010.
- BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981.
- BURKE, E., *The Works*, Londres, Holdsworth and Ball, 1834, vol. I.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El mandato parlamentario*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1991.
- CALONGE ANTONIO, GARCIA J. ANTONIO y GONZALEZ TEODOSIO, *Autonomía y Municipios*. Vallalolid: Universidad de Vallalolid, 1995.
- CALVO, Ernesto y MEDINA, Juan M. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2001.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN *El Parlamento Argentino 1854-1947*. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1948.
- CARMAN y SYRETT, *History of the American People*, I, New York, Knoff, 1952.
- CARRE DE MALBERG, Raymond. *Contribución a la teoría general del estado*, Paris, Sirey, 1920, T. I.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed. en español, trad. de José Lión Depetre, prefacio de Héctor Gros Espiell, México, FCE-UNAM, Facultad de Derecho, 1998.
- CARRERAS, Francesc, y VALLES, Josep, *Las elecciones*, Madrid, Blume, 1977.
- CAVALLO, Domingo y ZAPATA, Juan, *El Desafío federal*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1996.
- CHASTENET, Jacques, *El Parlamento de Inglaterra*. Trad. por José Quiroga Pla. Buenos Aires: Argos. 1947.
- COLUMBA, Ramón. *El Congreso que yo he visto*, Buenos Aires, Ed.Columba, 1988.
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, *Reforma Constitucional*, Buenos Aires, Eudeba, 1986.
- CORWIN, Edward S. *La Constitución*. Buenos Aires. Buenos Aires: Omeba, 1963.
- COTTO, Maurizio, *Clase política e parlamento in Italia: 1946-1976*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- CROISAT, Maurice. *El Federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona, Hacer, 1995.
- CURRIE, David P. *Introducción a la Constitución de los Estados Unidos*. Buenos Aires, Zavalía, 1993.
- DAHL, ROBERTO. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Méjico, Fondo de Cultura Económico, 2001.
- DAHRENDORF, Ralf. *Después de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DALLA VIA, ALBERTO R., *Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994*, 2ed, La Plata, Platense, 1996.
- DALLA VIA, ALBERTO. *La competencia política en el federalismo argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- DE ESTEBAN, Jorge. GONZALEZ TREVIJANO, Pedro. *Curso de derecho Constitucional Español*. T. III, Madrid: Agisa, 1994.
- DE ESTEBAN, Jorge: *Esquemas del constitucionalismo español, 1808-1976*, Madrid, Universidad Complutense, 1976,
- DE LUCA, Miguel. *Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System, Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Winston-Salem, Wake Forest University. 2004.

DE VEGA GARCIA, Pedro, *La Función Legitimadora del Parlamento, en Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995.

DROMI Roberto y MENEM Eduardo *La Constitución reformada comentada, interpretada y concordada*, Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

DURAND Charles, *Les Étalesfederaux, elude de droit conslilulionnelposilif*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1930.

DUVERGER, Maurice. *El sistema parlamentario*, traducción de C. Charquero, Buenos Aires, Schapire, 1973.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Fondo de cultura económica, 1957.

EIDELBERG, P., *The philosophy of the American Constitution. A reinterpretation of the intentions of the founding fathers*, New York, 1968.

EKMEKDJIAN, Miguel *Tratado de Derecho Constitucional*. T3, Buenos Aires, Depalma, 1995.

ENCÍCLICA QUADRAGESIMO ANNO de Pío XI(1931) Buenos Aires: Ed. Paulinas, 5 reimp. 1998.

ESCOBAR-LEMMON, M., AVELLANEDA, C., y BOTERO, F. (en prensa). Latin America's Proactive Presidents and Proactive Assemblies. *Legislative Studies Quarterly*. , 2004.

EULAU, Heirlz, y KARPS, Paul D. *The Puzzle of representation: components of responsiveness*, Londres, Sage, 1978.

FERRANDO BADÍA, Juan: *La Primera República Española*, Madrid, Edicusa, 1973.

FINER, Herman, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964.

FISICHELLA Domenico, *La rappreséntanza política*, Giuffré, Milán, 1983.

FISICHELLA, Domenico, *Lineamenti di Sienza Politica*, Roma, NIS, 1990.

FRAILE CLIVILLES, Manuel: *Introducción al Derecho Constitucional español*, Madrid, Rivadeneyra, 1975.

FRIAS, Pedro J. *El proceso federal argentino*. Córdoba: Edic. del autor, 1988.

FRÍAS, Pedro *La provincia argentina, derecho público provincial, realidad y proyecto federal*. Córdoba, Instituto de Federalismo, 1976.

FRÍAS, Pedro, *Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires, Depalma, 1980.

FRIAS, Pedro. *Cuadernos de federalismo V*, Córdoba, El Copista, 1992.

FRIAS, Pedro. *El federalismo argentino. Introducción al derecho publico provincial*, Buenos aires, Depalma, 1980.

FRIEDERICH, Carl. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

FRIEDRICH, Carl J, *El Hombre y el gobierno, una teoría empírica de la política*. Madrid: Tecnos, 1968.

FRIEDRICH, Carl. *Gobierno constitucional y democracia*. Madrid, Colección Ciencias Políticas, 1975.

FRIEDRICH, *Man and His Government, An Empirical Theory of Politics*, Nueva York, Mc GrawHill, 1963.

GARCÍA LEMA, Alberto. *La reforma por dentro*. Buenos aires. Planeta, 1994

GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción. *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

GARCIA PELAYO, MANUEL *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Alianza Editorial, 1984.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Tomo II en *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cortes Generales-CEC, 1995.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Madrid, Civitas Edición, 2001.

GARRORENA MORALES, Ángel. *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991.

GENTILE Horacio. *Derecho Parlamentario Argentino* ,Buenos Aires. Ciudad Argentina, 1997.

GENTILE J. Horacio: “Tercera rendición de cuentas como diputado de la Nación desde el 1° de setiembre de 1990 al 10 de diciembre de 1991”. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación Argentina.

GIBSON, Edward, y CALVO, Ernesto. *Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina*. Buenos Aires, Secretaría de la gestión pública, 1997.

GIBSON, Edward. *Class and Conservative Parties: Argentina in comparative perspective*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., *Derecho constitucional argentino*, t. II, Lajouane, Bs. As. 1918.

GONZÁLEZ, Florentino, *Lecciones de derecho constitucional*, 2° ed., Buenos Aires, Librería de Rodsa y Bouret, París, 1871.

GONZALEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución argentina*. Buenos Aires: Estrada, 1980.

GREPPI, Andrea. *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Madrid, Trotta, 2012.

HAMILTON, MADISON, JAY, *El Federalista*, LI, Ed. Fondo Económico, México 1987.

HAYNES, George G. *The Senate of the U.S., its history and practice*, 1938.

HERNÁNDEZ, ANTONIO. *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires, Depalma, 1997.,

HERNÁNDEZ, Antonio. *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación argentina de Derecho Constitucional. 2005.

ILBERT, SIR COURTENAY P., *El Parlamento*. Trad. de Julio Calvo Alfaro. Barcelona: Labor, 1930.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *El poder legislativo*, t. I, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1887.

KELLY, A.H., Harbison, W.A. y Belz, H., *The American Constitution. Its origins and development*. Nueva York, Norton, 1983.

KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974.

KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1934.

KEYSSAR, Alexander: *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, Basic Books, Nueva York, 2000.

LA PERGOLA, ANTONIO. *Los Nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

LABOULAYE, Eduardo, *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos*, Librería de la Victoria, Bs. As., 1966.

LAVILLA RUBIRA, J. J. “Coordinación” en *Enciclopedia Jurídica Básica vol. I*. Madrid, Civitas, 1995.

LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensual government in twentyone countries*, New Haven, University Press, 1984.

LINARES QUINTANA Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Tomo 9*, Plus Ultra, 1987.

LOPEZ ARANGUREN, Eduardo. *El Federalismo Americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

LOPEZ GUERRA, Luis. *Las Cortes Generales en El Régimen Constitucional Español*. Vol. II. Barcelona: Labor, 1982.

LOPEZ ROSAS, J. R., *Historia constitucional argentina*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1981, 3° edición actualizada.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *Comunidades autónomas y política europea*. Civitas, Madrid, 2000.

LUCAS VERDÚ, Pablo y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Manual de Derecho Político*, Vol. I. Madrid, Tecnos, 1990.

LUCAS VERDU, Pablo. *Curso de Derecho Político*, Vol. III, Madrid: Tecnos, 1976.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982.

- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- MATIENZO, José Nicolás, *El gobierno representativo federal en la República argentina*, Editorial América, Madrid, 1917.
- MATTEUCI, Nicola: *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Madrid, Trotta, 1998.
- MAYHEW, David. *The electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MIRKINE-GUETZEVICHT, B.: *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934.
- MOLINELLI N. GUILLERMO *Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades*. Buenos Aires, Grupo Editor latinoamericano, 1991.
- MOLINELLI N. GUILLERMO, PALANZA M. VALERIA Y SIN GISELA “*Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas, 1999.
- MOLINELLI, Guillermo, PALANZA, V., y SIN, G. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires: CEDI-Fundación Gobierno, 1999.
- MOMMSEN, Theodor. *Historia de Roma, I*, Madrid, Turner (Traducción original de A. García Moreno publicada en 1876), 1983.
- MONTESQUIEU, Charles Louis, *Del Espíritu de las Leyes*, Tomo I, Buenos Aires, Ediciones Orbis S. A., Hyspamerica, 1984.
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución democrática deliberativa*. Barcelona, Gedisa, 1997.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 1978.
- ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada*, Obras completas. T. 3, Madrid, Revista de Occidente, 1951.
- PANIAGUA, Enrique y otros. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. VI., Madrid: Edersa, 1998.
- PASQUINI DURÁN, JOSÉ. *Ilusiones argentinas*. Buenos Aires, Ed. Planeta, 1995.
- PELLET LASTRA ARTURO *El poder parlamentario*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995.
- PEREZ GHUILLOU, Dardo y otros. *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*. T. II Buenos Aires: Depalma, 1995.
- PEREZ HUALDE, Alejandro. *Coparticipación de impuestos: hacia un federalismo concertado*. Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 1998.
- PEREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*, Madrid: Civitas, 1976.
- PITKJN, Hanna. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PIZZORUSSO, Alessandro, *Curso de Derecho Comparado*. Barcelona, Ariel, 1987.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.
- PRITCHETT, Herman. *La Constitución americana*. Buenos Aires: Tea, 1965.
- PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Temas Claves de la Constitución Española. Madrid, Tecnos, 1987.
- QUIROGA LAVIE, Humberto. *Constitución de la Nación argentina comentada*, Buenos Aires, Zavalía, tercera edición, 2000.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. Méjico, UNAM, 1991.
- RAE, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven. 1967.
- RAMELLA Pablo. *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1982.
- RAVIGNANI EMILIO *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Tomo 6º segunda parte, Buenos Aires, Peuser, 1939.
- RAVIGNANI, Emilio. *Asambleas Constituyentes Argentinas*, 1813-1833, t. I, Buenos Aires, Peuser, 1937.
- REFORMA CONSTITUCIONAL. *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires, Editorial Eudeba, 1986.
- RODRÍGUEZ ARANA, JAIME. *Estudios de Derecho Local*. Madrid: Montecorvo S.A., 1997.
- ROMERO, César E., *Derecho Constitucional*, T. 1, Buenos Aires, Zavalía, 1976.
- ROMERO, José Luis. *Las Ideas políticas en Argentina*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1970.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Bureau Editor S. A., Buenos Aires, 2000.

RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO. *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del Poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

RUSSELL, Kirk, *La mentalidad conservadora en Inglaterra y Estados Unidos*, Rialp, Madrid, 1956.

SÁENZ ROYO, Eva *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid, Marcial Pons, 2014.

SAN MARTINO DE DROMI M. Laura. *Documentos Constitucionales Argentinos*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

SANCHEZ AGESTA, Luis. *Curso de derecho Constitucional Comparado*, 5ª Ed. Madrid: Universidad de Madrid, 1973.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

SARLO, Beatriz: *La batalla de las ideas (1943-1973)*, Ariel, Buenos Aires, 2001.

SARTORI, G. “Representación. II: Sistemas de representación”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, 1991.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Versión de María Luz Morán, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1994.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

SECO VILLALBA, José Armando, *Fuentes de la Constitución Argentina*, Bs. As, Depalma, , 1943.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph, *¿Qué es el estado llano?*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950.

SILVESTRI, Gaetano. *La separazione dei potere, II*, Giuffrè Editore, Milano, 1984.

STEIN, Ernesto, TOMMASI, Mariano, LORA, Eduardo, y PAYNE, Mark. *La política de las políticas públicas*. Mexico, Ed. Planeta Mexicana, 2006.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

STORY, J. *Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*. Buenos Aires: La Universidad, 1888.

SUTHERLAND, Arthur E. *De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana*. Buenos Aires: Tea, 1972.

THURY CORNEJO, Valentín. *El proceso político de la reforma*, mimeo, Buenos Aires, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América primera parte*. Madrid, Trotta, 2010.

TOMADO DE SEVILLA ANDRÉS, Diego: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de*

WOOD, Gordon S. *The creation of the American Republic, 1776-1787*, University of North Carolina Press, 1998., *España*, Editora Nacional, Madrid, 1969.

TSEBELIS, G., y MONEY, J, *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*. México, Porrúa-UNAM, 1995.

VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*, 2ª ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1985.

VILLARROYA, Joaquín: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford University Press, Toronto, 1953.

WRIGHT, DEIL. S. *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants Perspectives in Local, State, and National Governments*, Duxbury Press, North Scituate, Mass, 1978.

WOOD, Gordon S. *The creation of the American Republic, 1776-1787*, University of North Carolina Press, 1998.

ZARZA MENSAQUE, Alberto. *El Congreso en la Argentina Finisecular*. Córdoba: Dirección General de Publicaciones de la UNC, 1986.

CAPITULOS DE LIBROS

- AHUMADA RUIZ, M.A., “La Cámara de los Lores”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), Madrid, *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma, Temas del Senado*, 2008.
- AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, 2006.
- AJA, Eliseo. “La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica”, en AJA, E., ALBERTÍ, E. y RUIZ RUIZ, J.J. *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2005.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “Senado y Representación territorial”, en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional* (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo), 1ª edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- ALCALA ZAMORA, Nieto. “Evolución de las Asambleas Legislativas” en diario *La Prensa*, 31 de diciembre de 1945 citado por Linares Quintana en *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, t. VIII. Buenos Aires: Alfa, 1963.
- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar. “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de Estado y la forma de gobierno” en *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura, Madrid, Cortes Generales, 2008.
- ARROYO GIL, Antonio: “El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania”, Madrid, CEPC, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*, 2006.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Los espejismos de la tabla de derechos”, en *Derechos, deberes y principios*, Madrid, CEPC, 2006.
- BLANKE, H.-J.: “El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”, *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, (Coordinador: Francesc PAU i VALL), Madrid, Tecnos, 1996.
- BRETÓN, Albert: “The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition”, en D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991.
- BREWER-CARÍAS, ALLAN. “La descentralización del poder en el estado democrático contemporáneo”, en *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional. 2005.
- CASTORINA DE TARQUINI, María C. “El Federalismo” en PEREZ GUILHOU, Dardo y otros. *Derecho Público Provincial*. T. I, Buenos Aires: Depalma, 1990.
- CASTORINA DE TARQUINI, MARÍA C. “El régimen federal y la reforma constitucional” en Pérez Ghillou, Dardo y otros. *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994*. Buenos Aires, Depalma, 1995.
- COX, George, y MCCUBBINS, Matthew. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard & M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- DE CARRERAS SERRA, Francesc. “El Senado: control política y eficacia funcional”, En SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J., *Repensar el Senado. Estudios sobre su Reforma, Temas del Senado*, Madrid, Secretaria General del Senado, 2008.
- DURAND, CHARLES. “El Estado federal en el derecho positivo” en BERGER G, CHEVALLIER J. J. Y otros, *Federalismo y Federalismo Europeo*, Madrid: Tecnos, 1965.
- EULAU, Heinz, *Karps, Paul d.* “Changing views of representation”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 3, Iowa, 1977.
- ELIAS MENDEZ, C. “Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un estado autonómico cooperativo?”, *Revista de derecho de Extremadura*, n. 3, 2008.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. "La Configuración del Poder Parlamentario", en RUBIO LLORENTE, Francisco. PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás. LINDE, *Comentarios a la Constitución española de 1978, T. VI*, Madrid, Edersa, 1998.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. "Sobre la reforma del Senado", en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2006.

FIGUEIREDO, Marcelo. "La descentralización del poder en Brasil", en *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación argentina de Derecho Constitucional, 2005.

GARCIA SORIANO, M. Vicenta. "El principio del Estado federal en la República Federal Alemana" en FLORES JIMÉNEZ, FERNANDEZ, GARCIA PECHUAN; MARIANO y otros *Alemania Unificada*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1997.

GARRORENA MORALES, A., "Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado", en GARCÍA ROCA, J. y ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.), *Treinta Años de Constitución*. Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

GERMANI, Gino: "Hacia una sociedad de masas", en *Argentina, sociedad de masas*, Torcuato S. di Tella, Gino Germani y Jorge Graciarena (comps.), Eudeba, Buenos Aires, 1966.

GRESS, Representación, *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

HERNÁNDEZ, ANTONIO M. "El fortalecimiento federal" en Ekmejdíán, Miguel A. y otros. *Reforma Constitucional*. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994.

HERNÁNDEZ, ANTONIO. "Hacia un federalismo moderno" en *Cuaderno de Federalismo*. T. XI. Córdoba, Instituto de federalismo, 1997.

JANINI, T., "El sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos: la garantía de un ámbito propio de decisión de los niveles territoriales", en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., Madrid, *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma, Temas del Senado*, Secretaría General del Senado, 2008.

JONES, Mark. Una evaluación de la democracia argentina: 1983-1995. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paid s, 2002.

LÓPEZ GUERRA, L. "La reforma del procedimiento legislativo del Senado", en *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1996.

MARTÍNEZ, A. (2000). Funciones y rendimiento del Congreso de los Diputados en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos, Madrid, 2000.

MASNATTA, HECTOR "Interpretación de la Constitución" en *La Reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la comisión de redacción*. Buenos Aires, Rubinza-Culzoni, 1994.

MENDEZ Lago, M "The socialist party in government and in opposition", en Sebastián Balfour, *The politics of contemporary Spain*, London, 1995.

MUSTAPIC, Ana M. "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. Buenos Aires, *Desarrollo Económico*, 2000.

ORTEGA, LUIS. "Autonomía local y subsidiariedad europea" en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 1996*, dir. TOMAS FONT Y LLOVET, Madrid: Marcial Pons, 1997.

PEREZ GUILHOU, Dardo. "Nación y provincias. Sus competencias" en PEREZ GUILHOU, Dardo y otros. *Atribuciones del Congreso Argentino*. Buenos Aires: Depalma, 1986.

PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás. "De las Cortes Generales" en RUBIO LLORENTE, Francisco. PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás y otros. *Comentarios a la Constitución española de 1978, T. VI*, Madrid, Edersa, 1998.

PORTERO MOLINA, Jose A., "Breves consideraciones sobre la reforma del Senado", en Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico, Madrid, Tecnos, 1997.

POSSER, Diether. "Significado del Bundesrat" en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2001.

PUNSET, Ramon. "De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional", en RUBIO LLORENTE Y ÁLVAREZ JUNCO. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma*

- constitucional. *Texto del informe y debates*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2006.
- ROIG MOLES. E. “La participación de las instancias federadas: una perspectiva comparada”, en *Informe Comunidades Autónomas. Instituto de Derecho Público*, Barcelona, 1994.
- ROSSATI, Horacio. “Preservación del medio ambiente” en *La Reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la Comisión de Redacción*. Buenos Aires: Rubinzal- Culzoni, 1994.
- ROURA GÓMEZ, Santiago A., “La reforma constitucional del Senado en la VIII Legislatura”, En *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, ROURA GÓMEZ Santiago A. y TAJADURA TEJADA, Javier (dirs.), Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, en *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Madrid, Secretaría General del Senado 2008.
- STORINI Claudia y MARTINEZ Ruben. “La distribución de competencias entre la Federación y los Estados federados” en Flores Jiménez, Fernando, García Pechuán, Mariano y otros. *Alemania Unificada*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1997.
- TARR, G. Allan. “Federalismo y protección de los derechos en Estados Unidos», en Miguel Ángel APARICIO (ed.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Atelier, Barcelona, 2005.
- VERA SANTOS, Jose M., “Senado territorial y presencia de notables”, en Benigno Pendás García, José Manuel Vera Santos, Pedro José González-Trevijano Sánchez, Piedad García-Escudero Márquez en *La composición del Senado*, Madrid, 1998.
- WEFFORT, Francisco “El populismo en la política brasilera”, en María Moira MacKinnon y Mario Petrone: *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Centenaria*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, “Las instituciones políticas y sociales”, en *Historia argentina contemporánea, 1862-1930*, Academia Nacional de la Historia, Bs. As., El Ateneo, 1964.

REVISTAS

- ABELLAN, ÁNGEL Manuel “Notas sobre la Evolución Histórica del Parlamento y de la Representación Política”, Madrid, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Nº 92 abril-junio, 1996.
- AJA, Eliseo, y ARBOS, Xavier. “El Senado, cámara posible de las autonomías”, en *Revista de Estudios políticos*, Nº 17, septiembre-octubre 1980.
- AJA, Eliseo. “La consolidación del estado autonómico”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, Nº. 15, 2004.
- ALBERTI ROVIRA, ENOCH. “La planificación conjunta en el federalismo cooperativo”, en *Revista Jurídica de Navarra*, N. 5, enero/junio 1988.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La representación territorial, La representación política”. Fundamentos. *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Coordinador: Francisco J. BASTIDA FREIJEDO), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2004.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. N14, 1985.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. “Algunas propuestas para la reforma constitucional” *Foro, Nueva época*, núm. 2/2005: 359-407 391
- ANSOLABEHERE, S., et al. “Bargaining in Bicalmral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?” *American Political Science Review*, 97. 2003.
- ARROYO GIL, Antonio. *Reforma constitucional del federalismo alemán*. Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009.
- AUYERO, JAVIER. “Clientelismo político en argentina: doble vida y negación colectiva”. *Perfiles latinoamericanos*, num. 20, México, 2002.

BARNES VAZQUEZ, Javier. "Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución" en *VVAA, Anuario del Gobierno Local 1997*, dir. T. FONT Y LLOVET, Madrid: Marcial Pons, 1998.

CRISP, Brian, Y INGALL, Rachael. Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science*, 46(4), 2002.

BARRA, RODOLFO C., "Cogestión administrativa y Auto Administración" en *Revista Universitas*, Buenos Aires (abril-junio) 1974. n. 33.

BASTIDA, Francisco J., "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos" (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 7, Nº 21 septiembre-diciembre, 1987.

BENTON, Alison. "Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino". *Política y Gobierno*, 10, 2002.

BLANCO VALDÉS, Roberto. "La reforma del Senado" en *Claves de razón práctica*, Nº 151, 2005.

BLANCO VALDÉS, Roberto: "El Estado social y el derecho político de los norteamericanos", en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Coordinador: Joaquín VARELA SUANZES), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2002.

BOSCH, Jorge Tristán, "Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de los poderes", Buenos Aires, en *Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1944.

BOTHE, Michael. "Federalismo y autonomía." Madrid, *Revista de Derecho Constitucional*, 1993.

CAAMAÑO, Francisco, "Mandato parlamentario y derechos fundamentales" (Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada») *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12, Nº 36 septiembre-diciembre, 1992.

CANOSA USERA, Raul, "La declaración de derechos en los nuevos estatutos de autonomía, en Teoría y realidad constitucional, Nº 20, 2007 (Ejemplar dedicado a: Derechos Fundamentales).

CANOSA USERA, Raúl. "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional", *Revista de estudios políticos*, N67, 1990.

CAREY, John. Competing Principals, Political Institutions and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, 2007.

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13. Nº 38, mayo-agosto, 1993.

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., "Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 4, Nº 10, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo L., *Sobre la irreductible dificultad de la representación política*, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 7, Nº 21, septiembre-diciembre, 1987.

D'OLIVEIRA MARTINS, Margarita "El principio de subsidiariedad y la organización administrativa", en *Documentación Administrativa*, n., 257-258(mayo-diciembre) 2000.

DÉHOUSSE, R. "Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux", en *Revue de Droit Publique et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n.3, 1990.

DIAZ RICCI, Raúl. "La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrático" en *El Derecho*, 30 de noviembre de 2005.

DORREGO DE CARLOS, A y C. GUTIÉRREZ VICÉN, C. "El Senado", en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997.

EISENSTADT, Shmuel N. "Las primeras múltiples modernidades: identidades colectivas, esferas públicas y orden político en las Américas". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, núm. 218 mayo-agosto de 2013.

ELIAS MENDEZ, C. "Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un estado autonómico cooperativo?", *Revista de derecho de Extremadura*, n. 3, 2008, p. 108.

FARA, Carlos: "Comunicación política en América Latina: tendencias, factores y problemas prácticos", *Diálogo Político*, Año XXI N° 1, Marzo 2004.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. "El Bicameralismo y la naturaleza del Senado" en *Revista española de derecho Constitucional*, N° 6 ,septiembre-diciembre, 1982.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. "El Federalismo en Iberoamérica", Iª parte, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. N° 7, julio-diciembre, 2001.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. "El federalismo en Iberoamérica", 2 parte, en *Revista Iberoamericana de Administración pública*, N. 8, enero- junio 2002.

FLORES JUBERÍAS, Carlos. "La Constitución del consenso. Una visión valorativa, 25 años después". *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 40, 2002.

GARCÍA MARTÍNEZ, María A. "La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N° Extra 22, 1998.

GARCIA MORALES, M. J. "Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada", en *Cuadernos de Derecho Público*, N.2, 1997.

GARCIA ROCA, Javier. ¿A que llamamos hechos diferenciales? Madrid, *Cuadernos de Derecho público*, 2000.

GARCIA ROCA, Javier. "¿Reforma constitucional en clave federal?" en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* N° 34, 2013.

GARRORENA MORALES, Angel. "Una propuesta para la reforma constitucional del Senado", en *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995.

GELLI M. Angelica. "Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada", segunda edición, *La Ley SA*, 2003.

GREPPI, A "Representación política y deliberación democrática", 2007, *Cuaderno Gris*, Núm. 9.

GUTIÉRREZ, Ignacio: "Sentido y alcance de la reforma del federalismo alemán", *ReDCE*, 6, 2006.

HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., "La reforma del Senado. Una propuesta", en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año XLVII, n° 72, 1994-95, Madrid, 1995.

JONES Mark y HWANG, Wonjae "Party Government in presidencial democracias: Extending Cartel Theory beyond the US. Congress", *American Journal of Political Science*, April, 2005.

KLAUS Schubert, en "Federalismo. Entre política y ciencia", en *Revista de Estudios Políticos*, N. 96, Madrid, 1997.

KRINGS, Gunter La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas", *Cuadernos de Pensamiento político*, n.24, 2009.

LEVAGGI, Abelardo, "Formación del Poder Legislativo rioplatense", en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, N° 17, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Bs. As., 1966.

LINARES QUINTANA, Segundo,"Régimen constitucional de las relaciones económicas entre la Nación y las Provincias", en *M*, 1992-A-724.

LOÑ, Felix. "La representatividad y los partidos políticos", en *Revista Contribuciones*, N. I (57), 1998.

LÓPEZ AGUILAR, Juan. "El hartazgo de las instituciones" en *Claves de razón practica*, N51, 2005.

LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo. "Modelo de relaciones entre poderes" en *Revista de Estudios Políticos*, N 104, abril / junio 1999.

LÓPEZ GARRIDO, D "Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994.

MAINWARING, Scott, y PÉREZ LIÑÁN, Anibal. Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 4, 1997.

MARTÍN RETORTILLO, Lorenzo. "Derechos Humanos y Estatutos de Autonomía", en *Aranzadi Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2006.

MARTÍN VIDA, María Ángeles: "La reforma del federalismo alemán. Cambio en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länder", *ReDCE*, 6, 2006.

NARANJO DE LA CRUZ, Rafael: “La reforma del sistema de atribución de competencias en la Ley Fundamental”, *ReDCE*, 6, 2006.

NOHLEN Dieter. “Sistema Federal y Sistema De Partidos Políticos. Algunas anotaciones sobre el desarrollo del Federalismo en la República Federal de Alemania” en *Revista de Estudios Políticos*, N.4, Madrid, 1978.

O’DONNELL, Guillermo. “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 1, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 1994.

OLLERO, Carlos,” El sistema representativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, N. 119, 1961.

PEREZ HUALDE, Alejandro “La reforma constitucional de 1994 y la falta de vocación federal de las provincias” -*LA LEY 2010-A*, 1177.

POLAKIEWICZ, Jörg: “La reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo papel de los Länder en la integración europea”, *Working Paper n° 87*, Barcelona, 1994.

PORTERO MOLINO, José A. “Contribución al debate sobre la reforma del Senado”. *Revista de estudios políticos*, 1995 N. 87.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., “El Senado como Cámara de representación de intereses. Una propuesta no ortodoxa”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 2006 .

RUBIO LLÓRENTE, Francisco “Federalismo y Cooperación en La República Federal Alemana”, en *Revista de Estudios Políticos*, N.12, Madrid, 1987.

RUGGIU, Ilenia. “Órganos y dinámicas de representación territorial en los estados compuestos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.67, enero-abril 2003

SABSAY, Daniel. “El federalismo y la nueva ley general del ambiente”, en *Anales de Legislación Argentina*, N.32 Buenos Aires, La Ley, 1992.

SAENZ ROYO, Eva. “El papel del Parlamento español en la democracia de partidos”, *Revista de derecho político*, n. 73, 2008.

SAENZ ROYO, Eva. “Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de Derecho Político*, n. 85, 2012.

SANCHEZ BARRILAO, José F. “La participación de las CCAA en la elección por el Senado de los Magistrados Constitucionales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23, 2009.

SCHNEIDER, Hans. El estado Federal Cooperativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, N.12, Madrid, año, p. 46 (traducción de José Almaraz).

SCHNEIDER, Hans-Peter, “El Estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania”, Madrid, *Revista de Derecho Constitucional*, 1979

SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José. “Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español” en *Revista de Estudios Políticos*, N° 46-47, julio-octubre, 1985.

SOLOZABAL, Juan J., “Representación y Pluralismo Territorial” (La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación), *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 50 marzo-abril, 1986.

STRASSER, Carlos. “Formaciones políticos-ideológicos en América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, N.2, 1975.

TORRES DEL MORAL, Antonio, “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 203.

TORRES DEL MORAL, Antonio. “Crisis de mandato representativo en el estado de partidos”, Madrid, *RDP*, n. 14, 1982.

TORRES DEL MORAL, Antonio. “El Senado”, *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, 1992.

ZARZA MENSAQUE, Alberto. “Las provincias y la reforma constitucional”. *Asociación Argentina de Derecho Constitucional*. Año XII, N° 125, Septiembre de 1996.

ZIULU, Adolfo Gabino, “El Senado de la Nación en la Reforma Constitucional”, en *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, Julio – Diciembre de 1994, Año XXXIV N° 55.

CITAS DE PONENCIAS Y COMUNICACIONES EN CONGRESOS

BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO J. “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, Comunicación presentada al VI Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, Albacete, 8, 9 y 10 de abril de 1987.

CAO, Horacio. *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*. Comunicación presentada a VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001.

JONES, Mark, SAIEGH, S., SPILLER, P., y TOMMASI, M. Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, 2001.

NUÑEZ RODRIGUEZ, Victorino, “Los Parlamentos autonómicos como foro de elección senatorial”, en Jornadas sobre el Senado como Cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos”. Madrid, 1996.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Disertación del Dr. Quiroga Lavié en Jornadas sobre Reforma de la Constitución Nacional en el Instituto de Der. Constitucional del área académica del Colegio de Abogados de la Plata, 16 de noviembre de 1994.

RUBIO LLORENTE, Francisco “El Parlamento y la representación política”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.

SAGÜES, NÉSTOR Pedro. “La elección del tercer senador nacional en el derecho constitucional argentino”, trabajo de investigación elaborado en el centro interdisciplinario de derecho procesal constitucional, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario, y de la Pontificia Universidad Católica argentina, 2002.

DOCUMENTOS ELECTRONICOS

ALBERTI ROVIRA, Enoch. “La representación territorial: una representación compuesta en el estado compuesto”, p. 5, en www.oviedo.es/constitucional.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “Senado y representación territorial: una representación compuesta en el Estado compuesto”. www.oviedo.es/constitucional.

CANOSA USERA, Raúl. “La monarquía en las constituciones de 1812 y 1978”, en *Actualidad Jurídica*, Uría Menéndez, 2012.

Conquistas del constitucionalismo moderno en <http://www.constitution.org/fed/federali.txt>

<http://www.latindex.ppl.unam.mx/index.php/browse/index/1?sortOrderId=1&recordsPage>.

DALLA VIA, Alberto, “Actualidad del federalismo argentino” en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/6.pdf>.

DIARIO DE SESIONES DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE, <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

“El federalismo argentino luego de la reforma constitucional de 1994”, en <http://derecho.biblio.unc.edu.ar/cgi-bin/koha/oai.pl>

“Hacia un nuevo tratado europeo: de cómo recuperar la esencia del Tratado Constitucional sin que realmente lo parezca”, Real Instituto Elcano, ARI 76/ 2007, Madrid, 2007. www.realinstituteelcano.org.

Informe sobre modificaciones de la Constitución Española. Madrid, Consejo de Estado http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/01/27/ce_ismdlce-v1.pdf.

JOHNSON, Joel. Y WALLACK, J. Electoral Systems and the Personal Vote: <http://dss.ucsd.edu/~jwjohno/espv.htm>. 2009.

Llanos, Mariana. Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) Hamburg, 2003 disponible en <http://d-nb.info/970078870/34>.

MANGAS Martin, A, “Europa a medida de los gobiernos”, *Revista General de Derecho Europeo* 2007, num. 14, www.justel.com

Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado, constituida en el seno de la Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado. 543/000010 www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/ponenciasestudiosenado/index.html

Ponencia para el estudio de la reforma del Senado, constituida en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

543/000001 www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/ponenciasestudiosenado/index.html

Sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el asunto *McCulloch vs. Maryland*, de 1819, http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0017_0316_ZO.html

Sentencia *Martin vs. Hunte's Lessee*,

http://supct.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0014_0304_ZO.html

TRATADO DE LISBOA , http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_es.html.

VANOSSI, JORGE REINALDO “La anunciada reforma”, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/20.pdf>.

ZARZA MENSAQUE, ALBERTO. “Estados unitarios, federales y regionales o federo-regionales.

ANEXO I

El presente anexo, en su primera parte, muestra los comportamientos en materia de legislación territorial de los senadores de algunas provincias argentinas en distintos periodos.

En la segunda parte se transcribe los debates acerca de la reforma del Senado, que manifestaron los convencionales durante la Convención Constituyente de 1994.

PROYECTOS DE LEY DE SENADORES POR PROVINCIA PERIODO (1983 - 1986)

PROVINCIA DE SANTA CRUZ

Senador	Nº de Orden	Período Legal	Período Real		Partido Político	Reemplazo	Observaciones
ALMENDRA, RAMON A.	706	29/11/1983 al 09/12/1986	29/11/1983 al 09/12/1986	SANTA CRUZ	JUSTICIALISTA	MOLINA, PEDRO E.	LO REEMPLAZA PEDRO MOLINA.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 29

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1

295/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ALMENDRA Y SAADI: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL COLEGIO SALESIANO SAN JOSE OBRERO, DE CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ, DESTINADO A LA CONSTRUCCION DE INSTALACIONES CULTURALES Y DEPORTIVAS .				
--------	-----------------	---------------------	--	--	--	--	--

Senador	Nº de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MURGUIA, EDGARDO P.	735	29/11/1983 al 09/12/1989	29/11/1983 al 09/12/1989	SANTA CRUZ	JUSTICIALISTA	LUDUEÑA, FELIPE ERNESTO	LO REEMPLAZA FELIPE LUDUEÑA.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 46

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1

836/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MURGUIA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB ATLETICO SAN LORENZO, DE RIO GALLEGOS, PROVINCIA DE SANTA CRUZ.				
--------	-----------------	---------------------	--	--	--	--	--

PROVINCIA DE TUCUMÁN

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
ARAUJO, RAMON A.	708	29/11/1983 al 09/12/1992	29/11/1983 al 04/06/1985	TUC.	JUSTICIALISTA	JIMENEZ MONTILLA, ARTURO I.	FALLECE EN 1985. LO REEMPLAZA ARTURO GIMENEZ MONTILLA.
JIMENEZ MONTILLA, ARTURO I.	752	29/11/1983 al 09/12/1992	19/06/1985 al 09/12/1992	TUC.	JUSTICIALISTA	MIRANDA, JULIO ANTONIO	COMPLETA EL PERIODO DE RAMON ARAUJO (1983/1992).

TOTALIDAD DE PROYECTOS DEL SENADOR ARAUJO: 27

PROYECTOS DEL SENADOR ARAUJO RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1

3/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARAUJO Y RIVAS: PROYECTO DE LEY SOLICITANDO LA REAPERTURA Y REACTIVACION DE LOS TALLERES DE TAFI VIEJO DEL FERROCARRIL BELGRANO EN LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
------	-----------------	---------------------	---

TOTALIDAD DE PROYECTOS DEL SENADOR JIMENEZ MONTILLA (hasta el año 1986): 46

PROYECTOS DEL SENADOR JIMENEZ MONTILLA RELACIONADOS CON SU PROVINCIA (hasta el año 1986): 34

861/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS Y JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA CAPITAL DE LA REPUBLICA AL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.
635/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB MARIÑO, DEPARTAMENTO BURRUYACU, TUCUMAN.
634/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB SPORTIVO EL CHAÑAR, DEPARTAMENTO BURRUYACU, TUCUMAN.
589/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB DEFENSORES DE RIVER, DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
439/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB DEPORTIVO Y SOCIAL UNION EL NARANJO, BURRUYACU,

			TUCUMAN.
381/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA ASOCIACION GREMIAL DEL PERSONAL FEMENINO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
368/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB DEPORTIVO SANTA LUCIA, DE EL TIMBO NUEVO, TUCUMAN.
355/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA MUTUALIDAD PROVINCIAL DE TUCUMAN.
354/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL TIMBO FUTBOL CLUB DE LAS SALINAS, TUCUMAN.
339/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CENTRO COMUNITARIO EL NARANJO, DEPARTAMENTO DE BURRUYACU, TUCUMAN.
244/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB DEPORTIVO SAN MIGUEL DE POSSE, DEPARTAMENTO DE BURRUYACU, TUCUMAN.
150/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CENTRO COMUNITARIO BARRIO LOS POCITOS, EN LA CIUDAD DE TAFI VIEJO, TUCUMAN.
101/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB ATLETICO ERIN DE QUILMES, DEPARTAMENTO LEALES, TUCUMAN.
100/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB ATLETICO ARGENTINO DEL NORTE DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.
99/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB ATLETICO UNION ACONQUIJA DE LA LOCALIDAD DE YERBA BUENA , TUCUMAN.
88/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA ESCUELA NACIONAL DE EDUCACION TECNICA N° 1 DE LA CIUDAD DE LULES, TUCUMAN.
41/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL DEPARTAMENTO DE BURRUYACU, TUCUMAN.
40/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA ESCUELA DE CAPACITACION NOCTURNA QUE FUNCIONA EN LA ESCUELA PROVINCIAL GENERAL LAVALLE DE LA

			CIUDAD DE FAMAILLA, TUCUMAN.
757/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA COOPERADORA DEL SERVICIO MEDICO MUNICIPAL DE LA BANDA DEL RIO SALI, DEPARTAMENTO CRUZ ALTA, TUCUMAN.
755/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES CARDIOVASCULARES DE LA CIUDAD DE TUCUMAN.
723/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL MATADERO MUNICIPAL DE VILLA TRANCAS, TUCUMAN.
722/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL BALNEARIO EL BOLLERO, UBICADO SOBRE EL RIO SALI, DEPARTAMENTO DE TRANCAS, TUCUMAN.
648/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL COLEGIO SAN LUIS GONZAGA, DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN, TUCUMAN.
644/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB ATLETICO PIEDRABUENA, DE TUCUMAN.
643/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB DEFENSORES LOPEZ MARIÑO, DE TUCUMAN.
642/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB ATLETICO TARUCA PAMPA, DE TUCUMAN.
641/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB UNION DEL NORTE DE LA CIUDAD DE BURRUYACU, TUCUMAN.
640/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB DEFENSORES DE BOCA JUNIORS DE LA LOCALIDAD DE EL TIMBO , TUCUMAN .
638/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL INSTITUTO DE ENSEÑANZA MARIA MONTESSORIO, DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.
635/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB SPORTIVO ABELLA DE LA LOCALIDAD DE LA RAMADA, TUCUMAN.
634/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB SPORTIVO EL CHAÑAR DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
571/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA MUNICIPALIDAD DE

		NACION	BURRUYACU, PROVINCIA DE TUCUMAN, LOS TERRENOS DONDE FUNCIONA ACTUALMENTE Y QUE PERTENECEN AL FERROCARRIL GENERAL MITRE.
564/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL INSTITUTO CERVANTES DE LA CIUDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.
495/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN TERRENOS PERTENECIENTES AL FERROCARRIL GENERAL MITRE.

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
RIVAS, OLIJELA del VALLE	739	29/11/1983 al 09/12/1989	29/11/1983 al 09/12/1989	TUCUMÁN	JUSTICIALISTA	ORTEGA, RAMON BAUTISTA	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 50
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 4

861/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS Y JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA CAPITAL DE LA REPUBLICA AL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.
194/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN EL DOMINIO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA ESTANCIA EL MOLLAR, DEPARTAMENTO DE TAFI DE DICHA PROVINCIA.
78/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN UN INMUEBLE UBICADO EN TAFI VIEJO.
3/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARAUJO Y RIVAS: PROYECTO DE LEY SOLICITANDO LA REAPERTURA Y REACTIVACION DE LOS TALLERES DE TAFI VIEJO DEL FERROCARRIL BELGRANO EN LA PROVINCIA DE TUCUMAN.

PROVINCIA DE SALTA

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
BRAVO HERRERA, HORACIO F.	713	29/11/1983 al 09/12/1992	29/11/1983 al 09/12/1992	SALTA	JUSTICIALISTA	ROMERO, JUAN CARLOS	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 94

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 11

258/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA Y VILLADA: REPRODUCEN EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE TRANSFIERE CON CARACTER DE DONACION A LA PROVINCIA DE SALTA, UN INMUEBLE, REGISTRADO BAJO EL N° S-450/84.
237/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DESTINADO A PROMOVER Y REGULAR NUEVAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN LA PROVINCIA DE SALTA, REGISTRADO BAJO EL S-453/84.
234/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA MUNICIPALIDAD DE EL CARRIL, SALTA, UNA FRACCION DE TERRENO, REGISTRADO BAJO EL S-151/85.
611/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA CONSTRUCCION DEL COMPLEJO HIDROELECTRICO BANDA DE TIGRE SOBRE EL RIO BERMEJO, EN LA PROVINCIA DE SALTA.
413/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA: PROYECTO DE LEY CREANDO EN LA LOCALIDAD DE EL CARRIL, SALTA, UNA ESCUELA TECNICA.
327/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA CONSTRUCCION DEL EDIFICIO DEL BACHILLERATO AGROTECNICO DEL PUEBLO DE CERRILLOS, SALTA.
151/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE TRANSFIERE A LA MUNICIPALIDAD DE EL CARRIL, PROVINCIA DE SALTA, UNA FRACCION DE TERRENO.
956/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA: PROYECTO DE LEY INCREMENTANDO LA SUMA PREVISTA EN LA LEY 20665, A FIN DE OTORGAR UN SUBSIDIO A LA ASOCIACION COOPERADORA DE LA ESCUELA NACIONAL DE EDUCACION TECNICA N° 1 DE METAN - SALTA.
453/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA: PROYECTO DE LEY DESTINADO A PROMOVER Y REGULAR NUEVAS ACTIVIDADES ECONOMICAS EN LA PROVINCIA DE SALTA.

450/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA Y VILLADA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO CON CARACTER DE DONACION A LA PROVINCIA DE SALTA UN INMUEBLE.
78/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA : PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE AUTORIZA AL PODER EJECUTIVO A INCREMENTAR LA SUMA PREVISTA EN EL ARTICULO 1° DE LA LEY 20665 DE SUBSIDIOS A INSTITUCIONES DE BIEN PUBLICO, PARA LA ATENCION DE UN SUBSIDIO CON DESTINO A LAS OBRAS DE TERMIN...[Mas]

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
VILLADA, FRANCISCO R.	750	29/11/1983 al 09/12/1986	29/11/1983 al 09/12/1986	SALTA	JUSTICIALISTA	ROMERO, JUAN CARLOS	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 33

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 8

673/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VILLADA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA ESCUELA DE EDUCACION MANUAL Y TECNICA N° 2 DE JOAQUIN V. GONZALEZ, SALTA.
670/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VILLADA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA ESCUELA DE COMERCIO N° 7 MARIANO MORENO, DE AGUARAY, SALTA.
619/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VILLADA: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO AL CLUB ATLETICO CENTRAL NORTE DE LA CIUDAD DE SALTA.
616/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VILLADA: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES CON SEDE EN LA CIUDAD DE SALTA Y JURISDICCION EN LAS PROVINCIAS DE SALTA Y JUJUY .
258/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA Y VILLADA: REPRODUCEN EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE TRANSFIERE CON CARACTER DE DONACION A LA PROVINCIA DE SALTA, UN INMUEBLE, REGISTRADO BAJO EL N° S-450/84.
611/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA CONSTRUCCION DEL COMPLEJO HIDROELECTRICO BANDA DE TIGRE SOBRE EL RIO BERMEJO, EN LA PROVINCIA DE SALTA.
175/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VILLADA: PROYECTO DE LEY ACORDANDO UN SUBSIDIO A LA MUNICIPALIDAD DE GENERAL GUEMES, SALTA, PARA LA CONCLUSIÓN DE UN COMPLEJO DEPORTIVO EXISTENTE EN DICHA MUNICIPALIDAD.

450/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRAVO HERRERA Y VILLADA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO CON CARACTER DE DONACION A LA PROVINCIA DE SALTA UN INMUEBLE.
--------	-----------------	---------------------	--

PROVINCIA DE SANTA FE

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
GURDULICH de CORREA, LILIANA	724	29/11/1983 al 09/12/1992	29/11/1983 al 09/12/1992	SANTA FE	JUSTICIALISTA	MASSAT, JORGE JOSE	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 29

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: -

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MARINI, CELESTINO A.	729	29/11/1983 al 09/12/1986	29/11/1983 al 09/12/1986	SANTA FE	JUSTICIALISTA	RUBEO, LUIS	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 39

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 4

653/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARINI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO CAPITAL DE LA REPUBLICA UN ESPACIO TERRITORIAL COMPRENDIDO ENTRE LAS PROVINCIAS DE CORDOBA, SANTA FE Y SANTIAGO DEL ESTERO.
471/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARINI: PROYECTO DE LEY DESIGNANDO A LA LOCALIDAD DE TARTAGAL, SANTA FE, CAPITAL NACIONAL DEL QUEBRACHO.
470/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARINI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETOS A EXPROPIACION DOS INMUEBLES DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE, A FIN DE ADJUDICARLOS A LA COMUNIDAD INDIGENA TOBA DE ESA PROVINCIA .
469/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARINI: PROYECTO DE LEY AUTORIZANDO AL PODER EJECUTIVO A TRANSFERIR DIVERSOS INMUEBLES EN ROSARIO, SANTA FE A FAVOR DE SUS OCUPANTES EN PROPIEDAD HORIZONTAL.

PROVINCIA DE FORMOSA

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
NIEVES, ROGELIO J.	737	29/11/1983 al 09/12/1992	29/11/1983 al 09/12/1992	FORMOSA	JUSTICIALISTA	BRANDA, RICARDO ALBERTO	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 36

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 6

467/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA NACIONAL N° 81 QUE UNE LA CIUDAD DE FORMOSA HASTA LOS LIMITES CON SALTA.
466/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA NACIONAL N° 95 EN FORMOSA, DESDE GENERAL GUEMES HASTA EL PUENTE PUERTO LAVALLE, SOBRE EL RIO BERMEJO, Y QUE LA UNE CON LA PROVINCIA DEL CHACO.
465/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA NACIONAL N° 86, ENTRE CLORINDA Y SAN MARTIN 2 , FORMOSA.
464/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA QUE UNE LAS LOCALIDADES DE INGENIERO JUAREZ Y GENERAL MOSCONI, FORMOSA.
572/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA REALIZACION PRIORITARIA DE LAS OBRAS DE AMPLIACION, MODERNIZACION Y ADECUACION DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE FORMOSA.
476/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DECLARANDO EN ESTADO DE EMERGENCIA A LA PROVINCIA DE FORMOSA .

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
VIDAL, MANUEL D.	749	29/11/1983 al 09/12/1989	29/11/1983 al 06/03/1989	FORMOSA	MOV. DE INTEGRAC. Y DESARROLLO	TOMAS, EMILIO J.J.	FALLECIO EL 6 DE MARZO DE 1989. LO REEMPLAZA EMILIO TOMAS.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 22**PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 6**

467/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA NACIONAL N° 81 QUE UNE LA CIUDAD DE FORMOSA HASTA LOS LIMITES CON SALTA.
466/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA NACIONAL N° 95 EN FORMOSA , DESDE GENERAL GUEMES HASTA EL PUENTE PUERTO LAVALLE , SOBRE EL RIO BERMEJO , Y QUE LA UNE CON LA PROVINCIA DEL CHACO.
465/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA NACIONAL N° 86 , ENTRE CLORINDA Y SAN MARTIN 2 , FORMOSA .
464/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO DECLARAR DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE LA RUTA QUE UNE LAS LOCALIDADES DE INGENIERO JUAREZ Y GENERAL MOSCONI, FORMOSA.
572/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA REALIZACION PRIORITARIA DE LAS OBRAS DE AMPLIACION, MODERNIZACION Y ADECUACION DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE FORMOSA.
476/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	VIDAL Y NIEVES: PROYECTO DE LEY DECLARANDO EN ESTADO DE EMERGENCIA A LA PROVINCIA DE FORMOSA.

PROVINCIA DE CÓRDOBA

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
CELLI, FELIPE	716	29/11/1983 al 09/12/1986	29/11/1983 al 09/12/1986	CÓRDOBA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	CARRIZO, MACARIO	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 29**PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 2**

826/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAUHUM, CELLI Y DE LA RUA: PROYECTO DE LEY, OTORGANDO UN SUBSIDIO AL “COLEGIO MEDICO DE CORDOBA”.
--------	-----------------	---------------------	---

332/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAUHUM Y OTROS : PROYECTO DE LEY AUTORIZANDO AL PEN A TRANSFERIR A TITULO GRATUITO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA EL PREDIO FISCAL UBICADO EN LA CALLE OBISPO TREJO Y SANABRIA DE DICHA CIUDAD.
--------	-----------------	---------------------	---

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MAUHUM, FERNANDO	732	29/11/1983 al 09/12/1989	29/11/1983 al 09/12/1989	CÓRDOBA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	STORANI, CONRADO HUGO	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 18

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 2 (LOS MISMOS QUE EL ANTERIOR)

826/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAUHUM, CELLI Y DE LA RUA: PROYECTO DE LEY, OTORGANDO UN SUBSIDIO AL “COLEGIO MEDICO DE CORDOBA”.
332/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAUHUM Y OTROS: PROYECTO DE LEY AUTORIZANDO AL PEN A TRANSFERIR A TITULO GRATUITO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA EL PREDIO FISCAL UBICADO EN LA CALLE OBISPO TREJO Y SANABRIA DE DICHA CIUDAD.

PROVINCIA DE MENDOZA

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MALHARRO de TORRES, MARGARITA	8	29/11/1983 al 09/12/1992	29/11/1983 al 09/12/1992	MENDOZA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	BORDON, JOSE OCTAVIO	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 41

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 5

555/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA Y MALHARRO DE TORRES: PROYECTO DE LEY SUSTITUYENDO EL ARTICULO 2° DE LA LEY 23309 (DESBLOQUEO DE VINOS PARA LA ZONA PRODUCTORA DE GENERAL ALVEAR Y SAN RAFAEL, MENDOZA).
140/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA Y MALHARRO DE TORRES: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION A UN CAMPO DE VILLA CABECERA, EN EL DEPARTAMENTO DE MALARGUE, PROVINCIA DE MENDOZA.

486/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MALHARRO DE TORRES Y MATHUS ESCORIHUELA: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE EXCEPTUA DEL CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 14 DE LA LEY N° 22667, LIBERACION DEL BLOQUEO DE VINOS , LA ZONA PRODUCTORA DE SAN RAFAEL Y GENERAL ALVEAR , MENDOZA .
29/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MALHARRO DE TORRES Y OTROS : PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DESTINA LA SUMA DE MIL NOVECIENTOS MILLONES DE PESOS ARGENTINOS (\$ 1900.000.000) PARA LA CONSTRUCCION DE UN NUEVO EDIFICIO DESTINADO AL HOSPITAL DE CARMEN DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.
353/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA Y MALHARRO DE TORRES: PROYECTO DE LEY INCLUYENDO A LA PROVINCIA DE MENDOZA EN EL REGIMEN DE FRANQUICIAS TRIBUTARIAS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DISPUESTO POR LAS LEYES N° 22021, 22702 Y 22973.

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MATHUS ESCORIHUELA, MIGUEL A.	731	29/11/1983 al 09/12/1986	29/11/1983 al 09/12/1986	MENDOZA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	GENOUD, JOSE	NINGUNA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 36

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 7

867/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DOTA DE UN EDIFICIO A LA ESCUELA DE COMERCIO ISLAS MALVINAS DE SAN RAFAEL , MENDOZA .
555/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA Y MALHARRO DE TORRES: PROYECTO DE LEY SUSTITUYENDO EL ARTICULO 2° DE LA LEY 23309 (DESBLOQUEO DE VINOS PARA LA ZONA PRODUCTORA DE GENERAL ALVEAR Y SAN RAFAEL, MENDOZA).
140/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA Y MALHARRO DE TORRES: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION A UN CAMPO DE VILLA CABECERA, EN EL DEPARTAMENTO DE MALARGUE, PROVINCIA DE MENDOZA.
486/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MALHARRO DE TORRES Y MATHUS ESCORIHUELA: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE EXCEPTUA DEL CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 14 DE LA LEY N° 22667, LIBERACION DEL BLOQUEO DE VINOS, LA ZONA PRODUCTORA DE SAN RAFAEL Y GENERAL ALVEAR, MENDOZA.

29/85	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MALHARRO DE TORRES Y OTROS: PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DESTINA LA SUMA DE MIL NOVECIENTOS MILLONES DE PESOS ARGENTINOS (\$ 1900.000.000) PARA LA CONSTRUCCION DE UN NUEVO EDIFICIO DESTINADO AL HOSPITAL DE CARMEN DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.
724/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA : PROYECTO DE LEY SOBRE UN SUBSIDIO EXTRAORDINARIO DE \$A 10.000.000 A LA FACULTAD DE ENOLOGIA E INDUSTRIA FRUTIHORTICOLA DON BOSCO, DE LA UNIVERSIDAD JUAN AGUSTIN MAZA, PROVINCIA DE MENDOZA.
353/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MATHUS ESCORIHUELA Y MALHARRO DE TORRES: PROYECTO DE LEY INCLUYENDO A LA PROVINCIA DE MENDOZA EN EL REGIMEN DE FRANQUICIAS TRIBUTARIAS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DISPUESTO POR LAS LEYES N° 22021 , 22702 Y 22973 .

PROYECTOS DE LEY DE SENADORES POR PROVINCIA / PERIODO (1998 - 2001)

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MARTINEZ PELAEZ, NELIDA SUSANA	894	29/11/1995 al 09/12/2001	29/11/2000 al 09/12/2001	SANTA CRUZ	UNIÓN CÍVICA RADICAL	PRADES, CARLOS ALFONSO	REEMPLAZA A JUAN MELGAREJO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 20

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 2

1581/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL DECRETO 1378/01 (ELIMINACION DEL SUBSIDIO PARA SANTA CRUZ PROVENIENTE DE LA LEY 23.681).
796/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA EXPLOTACION DEL YACIMIENTO CARBONIFERO DE RIO TURBIO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 220**PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 26**

2502/00	COMUNICACIONES DE SENADORES	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO: REITERA RENUNCIA A LA BANCA DE SENADOR NACIONAL POR LA PCIA. DE SANTA CRUZ.
2087/00	COMUNICACIONES DE SENADORES	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO: RENUNCIA A LA BANCA DE SENADOR POR SANTA CRUZ. A CONSIDERACION DEL H. CUERPO
1683/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES EL II FESTIVAL DE TEATRO PARA NIÑOS DE LA PCIA. DE SANTA CRUZ, A REALIZARSE EN RIO GALLEG0 .
282/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE DECLARACION EXPRESANDO PESAR POR LA CAIDA DE UN HELICOPTERO DE PREFECTURA EN PUERTO DESEADO, SANTA CRUZ.
15/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y OTROS: PROYECTO DE LEY FEDERAL DE SEGURIDAD DE PRESAS Y EMBALSES.
1876/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO A PICO TRUNCADO, SANTA CRUZ, CAPITAL NACIONAL DE GAS.
1275/99	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES PARLAMENTARIO LA XV EDICION DEL FESTIVAL INFANTIL FOLCLORICO PATAGONICO “ CAÑADON LEON “ A REALIZARSE LOS DIAS 12 Y 13 DE NOVIEMBRE DE 1999 EN LA PCIA. DE SANTA CRUZ.
1012/99	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO Y SALA: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO INFORMES ACERCA DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL EN EL YACIMIENTO DE PIEDRA CLAVADA, SANTA CRUZ .
704/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOL Y MELGAREJO: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL ART. 10 DEL DCTO. N° 455/99 Y RATIFICANDO EL ART. 1° DEL DCTO. N° 574/94 (ACUERDO ENTRE EL ESTADO NACIONAL Y SANTA CRUZ)
2122/98	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO Y OTROS: PROYECTO DE DECLARACION DEPLORANDO LA SITUACION DE QUEBRANTAMIENTO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL POR LA QUE ATRAVIESA LA PCIA. DE SANTA CRUZ COMO CONSECUENCIA DEL PROCESO DE REFORMA DE SU CONSTITUCION.

1232/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO: PROYECTO DE LEY DEL DISCO .-
1229/98	PROYECTO DE RESOLUCION	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO: PROYECTO DE RESOLUCION SOLICITANDO SE DE PREFERENCIA A LA LICITACION PARA LA PAVIMENTACION DE LA RUTA NACIONAL N°3 TRAMO CHIMEN AIKE -MONTE AYMOND, SANTA CRUZ.-
420/98	PROYECTO DE RESOLUCION	SENADO DE LA NACION	MELGAREJO Y OTROS: PROYECTO DE RESOLUCION DISPONIENDO LA CREACION DE UNA COMISION PARA EL ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA DEL COMPLEJO MINERO DE RIO TURBIO, SANTA CRUZ.

Senador	NN° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
VARIZAT, DANIEL ALBERTO	865	29/11/1995 al 09/12/2001	03/12/1997 al 09/12/2001	SANTA CRUZ	JUSTICIALISTA	FERNÁNDEZ, NICOLÁS ALEJANDRO	COMPLETA EL PERIODO DE CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER QUE RENUNCIO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 83

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 10

815/01	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	MARTINEZ PELAEZ: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES TURISTICO “EL SANTUARIO DE LA GRUTA DE LOURDES “SANTA CRUZ”.-
814/01	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	MARTINEZ PELAEZ: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO SE DISPONGA LA PROMOCION Y DIFUSION DE LA RESERVA NATURAL RIA DESEADO, SANTA CRUZ.-
796/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA EXPLOTACION DEL YACIMIENTO CARBONIFERO DE RIO TURBIO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1833/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	VARIZAT: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO UN SUBSIDIO PARA LA COMISION DE FOMENTO DE JARAMILLO, SANTA CRUZ.

1678/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	VARIZAT: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO INCORPORAR EN EL PLAN DE OBRAS PARA EL EJERCICIO 2001, EL TRAMO GUER - AIKE - RIO GALLEGOS DE LA PCIA. DE SANTA CRUZ.
1677/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	VARIZAT: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO INCORPORAR EN EL PLAN DE OBRAS PARA EL 2001, EL ACCESO NORTE A CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ.
1346/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	VARIZAT: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO SE OTORGUE UN SUBSIDIO PARA EL "SAN JORGE RUGBY CLUB "DE CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ.-
1876/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO A PICO TRUNCADO, SANTA CRUZ, CAPITAL NACIONAL DE GAS.-
2100/98	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	VARIZAT: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO UN SUBSIDIO PARA LA COMISION DE FOMENTO DE HIPOLITO YRIGOYEN, SANTA CRUZ.-

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
ARNOLD, EDUARDO ARIEL	880	09/12/1998 al 09/12/2001	09/12/1998 al 09/12/2001	SANTA CRUZ	JUSTICIALISTA	FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, CRISTINA E.	REEMPLAZA A FELIPE LUDUEÑA POR EXPIRACION DE MANDATO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 228

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 32

1581/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL DECRETO 1378/01 (ELIMINACION DEL SUBSIDIO PARA SANTA CRUZ PROVENIENTE DE LA LEY 23.681).
959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-

796/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA EXPLOTACION DEL YACIMIENTO CARBONIFERO DE RIO TURBIO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
497/01	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE DECLARACION REPUDIANDO EL ACTO INTIMIDATORIO SUFRIDO POR F.M. INOLVIDABLE DE CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ .-
2686/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA MUNICIPALIDAD DE RIO TURBIO, SANTA CRUZ, TIERRAS PERTENECIENTES A YACIMIENTOS CARBONIFEROS FISCALES.
2368/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE DECLARACION REPUDIANDO LA AGRESION SUFRIDA POR EL PERIODISTA RUBEN HERRERA DE “ FM CIUDAD “ DE PICO TRUNCADO , SANTA CRUZ .-
2282/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO UN SUBSIDIO PARA EL MUSEO DE ARTE “EDUARDO MINNICELLI”, DE RIO GALLEGOS, SANTA CRUZ.-
2281/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO UN SUBSIDIO PARA LA COMISION DIRECTIVA DEL CLUB FERROCARRILES DEL ESTADO, DE PUERTO DESEADO, SANTA CRUZ.
2027/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES PARLAMENTARIO LA UTILIZACION Y EL DESARROLLO DE LA CO - GENERACION EN CALAFATE, SANTA CRUZ.
1974/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO UN SUBSIDIO PARA EL CENTRO DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DE EL CALAFATE, SANTA CRUZ.-
1938/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO UN SUBSIDIO PARA EL SALON COMUNITARIO DE “ CAÑADON LEON “ , SANTA CRUZ , SEDE DE LA REALIZACION DE LA XVI EDICION DEL FESTIVAL INFANTIL FOLKLORICO PATAGONICO .-

1873/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO SE OTORGUE UN SUBSIDIO PARA EL SAN JORGE RUGBY CLUB DE CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ.-
1872/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO SE OTORGUE UN SUBSIDIO PARA LA LIGA DE LUCHA CONTRA EL CANCER DE RIO GALLEGOS, SANTA CRUZ.-
1595/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO INFORMES ACERCA DEL PAMI EN LAS PROVINCIAS DE SANTA CRUZ, CHUBUT Y TIERRA DEL FUEGO.-
1546/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO INFORMES RELACIONADOS CON LA CONCESION DEL YACIMIENTO DE CARBON DE RIO TURBIO, SANTA CRUZ
1451/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO SE OTORGUE UN SUBSIDIO PARA LA ASOCIACION DE PADRES PRO- AYUDA AL DISCAPACITADO DE LA LOCALIDAD DE RIO GALLEGOS, PCIA DE SANTA CRUZ.-
1369/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO UN SUBSIDIO PARA LA COMISION DE FOMENTO JARAMILLO, SANTA CRUZ.-
1170/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTALACIONES EN EL DENOMINADO “ PASO DE INTEGRACION AUSTRAL “ UBICADO EN MONTE AYMOND, SANTA CRUZ.-
949/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES CULTURAL EL “XXIV CONGRESO NACIONAL DE FOLKLORE “A REALIZARSE DEL 13 AL 16 DE JUNIO DE 2000 EN PICO TRUNCADO, SANTA CRUZ.
795/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES EL CORTO DOCUMENTAL PRODUCIDO POR EL “GRUPO ZEUS “ , QUE MUESTRA LAS RIQUEZAS TURISTICAS DE SANTA CRUZ.-

748/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES LA XV EDICION DEL FESTIVAL DE TEATRO SANTACRUCEÑO.-
495/00	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO INFORMES ACERCA DEL ABASTECIMIENTO DE GAS LICUADO EN SANTA CRUZ.
474/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y DE LA ROSA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO A PICO TRUNCADO, SANTA CRUZ , “CAPITAL NACIONAL DEL TEATRO JUVENIL .“
471/00	PROYECTO DE DECLARACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y DE LA ROSA: PROYECTO DE DECLARACION DECLARANDO DE INTERES CULTURAL EL XIII FESTIVAL PATAGONICO DE TEATRO JUVENIL, QUE SE LLEVARA A CABO EN PICO TRUNCADO, SANTA CRUZ.
2322/99	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO INFORMES ACERCA DE LA MUERTE DE TONINAS EN SANTA CRUZ.
2095/99	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD:PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO SE SUSPENDA LA EXPLORACION DE HIDROCARBUROS EN LAGO ARGENTINO , SANTA CRUZ.
1876/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOLD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO A PICO TRUNCADO, SANTA CRUZ, CAPITAL NACIONAL DE GAS.
704/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARNOL Y MELGAREJO: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL ART. 10 DEL DCTO. N° 455/99 Y RATIFICANDO EL ART. 1° DEL DCTO. N° 574/94 (ACUERDO ENTRE EL ESTADO NACIONAL Y SANTA CRUZ).
2371/98	PROYECTO DE COMUNICACION	SENADO DE LA NACION	ARNOLD: PROYECTO DE COMUNICACION SOLICITANDO LA IMPLEMENTACION DE UN REGIMEN COMPENSATORIO PARA LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ, POR LA SUPRESION DE UNA ZONA FRANCA.

PROVINCIA DE TUCUMAN

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
CARBONELL JOSE FERNANDO FRANCISCO	886	09/12/1992 al 09/12/2001	27/10/1999 al 09/12/2001	TUCUMÁN	JUSTICIALISTA	ALPEROVICH, JOSÉ JORGE	REEMPLAZA A JULIO MIRANDA QUE RENUNCIA PARA SER GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 41

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 2

959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS : PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-				
2564/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CARBONELL : PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN CONCEPCION , TUCUMAN Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .-				

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MIRANDA , JULIO ANTONIO	814	09/12/92 al 09/12/01	22/12/92 al 27/10/99	TUCUMÁN	JUSTICIALISTA	CARBONELL , JOSE FERNANDO FRANCISCO	REEMPLAZA A JIMENEZ MONTILLA POR EXPIRACION DE MANDATO. RENUNCIA PARA SER GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 65**PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 16**

1655/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ALASINO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION DE LA ACTIVIDAD PRIMARIA DE LA PRODUCCION CITRICALA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
2282/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LAS ACTIVIDADES VINCULADAS CON LAS ESPECIES DE CAMELIDOS QUE HABITAN EN~ LAS PROVINCIAS DEL NOA.
2434/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN AL REGIMEN DE DIFERIMIENTO IMPOSITIVO ESTABLECIDO POR LA LEY 22021 Y S/M.
1667/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: PROYECTO DE LEY CREANDO EL INSTITUTO REGIONAL DEL TRAUMA Y MEDICINA DE URGENCIA DEL NOA, EN LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
1156/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL EL PROGRAMA DE FORESTACION Y REFORESTACION DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
1520/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL EL DESARROLLO AGROPECUARIO DEL ESTE DE LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
1188/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: PROYECTO DE LEY INCLUYENDO DENTRO DE LA LEY 22021 Y.S.M. (PROMOCION INDUSTRIAL) A LOS PROYECTOS DE INVERSION EN ACTIVIDADES TURISTICAS AGRICOLAS GANADERAS Y AGROINDUSTRIALES NO TRADICIONALES QUE SE RADIQUE EN LA PCIA. DE TUCUMAN Y CO...[Mas]
2216/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA : PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA CONSTRUCCION DEL TRAMO VIAL ALPACHIRI (TUCUMAN) - ANDALGALA (CATAMARCA), Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.~
421/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: PROYECTO DE LEY CREANDO UN AREA NATURAL PROTEGIDA EN LAS CUMBRES CALCHAQUIES Y SIERRAS DEL ACONQUIJA, PCIA. DE TUCUMAN.
1418/92	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MIRANDA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE TRANSFERENCIA A LA PCIA. DE TUCUMAN DEL AEROPUERTO BENJAMIN MATIENZO.

Senador	Nº de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
RIVAS, OLIVIA del VALLE	787	06/12/1989 al 09/12/1998	06/12/1989 al 09/12/1998	TUCUMÁN	JUSTICIALISTA	ORTEGA, RAMON BAUTISTA	REELECTA.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 262

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 22

311/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA TRANSFERENCIA A LA PROVINCIA DE TUCUMAN DE UN INMUEBLE UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE TAF , DENOMINADO ESTANCIA EL MOLLAR . REF. S. 737/94.
155/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY EXTENDIENDO LOS BENEFICIOS PREVISTO EN LOS ART. 2º , 7º Y 11º DE LA LEY 22021 (Y.S.M.) EXCLUSIVAMENTE A LOS PROYECTOS DE INVERSION EN ACTIVIDADES FORESTALES , AGRICOLAS , GANADERAS Y TURISTICAS NO TRADICIONALES Q...[Mas]
1529/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY EXTENDIENDO LOS BENEFICIOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 2 , 7 Y 11 DE LA LEY 22021 YSM EXCLUSIVAMENTE A LOS PROYECTOS DE INVERSION EN ACTIVIDADES FORESTALES , AGRICOLAS , GANADERAS Y TURISTICAS NO TRADICIONALES...[Mas]
1651/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL FONDO DE INTEGRACION SOLIDARIA DEL NOROESTE ARGENTINO (FISNOA) .-
1540/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL EN SAN MIGUEL DE TUCUMAN.-
1519/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL A LA PARROQUIA DE LA VICTORIA Y SANTUARIO DE NUESTRA SEÑORA DE LA MERCED UBICADA EN LA CIUDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.
737/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE TRANSFIERE A TITULO GRATUITO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN EL DOMINIO DEL INMUEBLE UBICADO EN EL DEPARTAMENTO DE TAFI PARTE DE LA DENOMINADA ESTANCIA EL MOLLAR, REGISTRADO BAJO EL S-18/92.
1483/92	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY FEDERAL DE SEGURIDAD DE PRESAS Y EMBALSES DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

444/92	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY OTORGANDO CON CARACTER DE COOPERACION, UNA SUMA A LAS PCIAS. DE TUCUMAN Y CATAMARCA PARA CONCLUIR LOS ESTUDIOS DE OPTIMIZACION Y FACTIBILIDAD DEL SISTEMA POTRERO DEL CLAVILLO.
271/92	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY DE FEDERALIZACION Y RACIONALIZACION DEL DIRECTORIO DEL FONDO NACIONAL DE LAS ARTES.
18/92	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PCIA. DE TUCUMAN EL DOMINIO DEL INMUEBLE UBICADO EN EL DISTRITO DEL DEPTO. TAFI DE DICHA PCIA.
1360/91	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA INTEGRACION DE LA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES DE LA CIUDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN, EN LO QUE RESPECTA A LA CANTIDAD DE VOCALES JUECES.
1257/91	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA ZONA FRANCA EN LA PROVINCIA DE TUCUMAN.
908/89	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO UN SUBSIDIO PARA LA CONCLUSION DE LAS OBRAS DEL SEMINARIO MAYOR DE LA AQUIDIOCESIS DE TUCUMAN.
70/89	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO EN LA PROVINCIA DE TUCUMAN EL ESTADO DE DESASTRE POR SEQUIA Y CREANDO LA COMISION NACIONAL DE EMERGENCIA AGROPECUARIA DEL AZUCAR.
39/89	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE TRANSFIERE A TITULO GRATUITO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN, EL INMUEBLE PERTENECIENTE AL ESTADO NACIONAL, UBICADO EN EL PRIMER DISTRITO DEL DEPARTAMENTO DE TAFI A DICHA PROVINCIA.
715/88	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION (S-106)	RIVAS: PROYECTO DE LEY CREANDO EN LA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES DE TUCUMAN, DOS (2) CARGOS DE JUECES DE CAMARA .
87/88	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION (S-106)	RIVAS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN LAS TIERRAS PERTENECIENTES A FERROCARRILES ARGENTINOS, LINEA GENERAL BARTOLOME MITRE, SITUADOS EN EL DEPARTAMENTO DE BURRUYACU DE LA MENCIONADA PROVINCIA.
861/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS Y JIMENEZ MONTILLA: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA CAPITAL DE LA REPUBLICA AL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE TUCUMAN.
194/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN EL DOMINIO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA ESTANCIA EL MOLLAR, DEPARTAMENTO DE TAFI DE DICHA PROVINCIA.

78/86	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIVAS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE TUCUMAN UN INMUEBLE UBICADO EN TAFI VIEJO.
3/84	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ARAUJO Y RIVAS: PROYECTO DE LEY SOLICITANDO LA REAPERTURA Y REACTIVACION DE LOS TALLERES DE TAFI VIEJO DEL FERROCARRIL BELGRANO EN LA PROVINCIA DE TUCUMAN.

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
ORTEGA, RAMON BAUTISTA	881	09/12/1998 al 09/12/2001	09/12/1998 al 09/12/2001	TUCUMÁN	JUSTICIALISTA	SEGUI, MALVINA MARÍA	REEMPLAZA A OLIJELA DEL VALLE RIVAS POR EXPIRACION DE MANDATO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 20

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1

959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PÚBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-
--------	-----------------	---------------------	--

PROVINCIA DE SALTA

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
CANTARERO, EMILIO MARCELO	840	02/12/1992 al 09/12/2001	29/11/1995 al 10/12/2001	SALTA	JUSTICIALISTA	ESCUDERO, SONIA MARGARITA	COMPLETA EL PERIODO DE JUAN CARLOS ROMERO. (1992/2001).

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 55

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 11

1431/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANTARERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 9° DEL ACUERDO CON BOLIVIA SOBRE APROVECHAMIENTO MULTIPLE DE LOS RECURSOS DE LA ALTA CUENCA DEL RIO BERMEJO Y DEL RIO GRANDE DE TARIJA (LEY 24.639) DISPONIENDO QUE ORAN SEA UNA DE LAS SEDES DE LA COMI...[Mas]
959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-
1915/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANTARERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY 25.199 , A FIN DE DISPONER EL EMPLAZAMIENTO DEL MONUMENTO A LOLA MORA EN LA CIUDAD DE SALTA .-
1724/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANTARERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA MUNICIPALIDAD DE SALTA , UN TERRENO .-
1174/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANTARERO Y SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL A FAVOR DEL CENTRO DE RESIDENTES DE SANTA VICTORIA, SALTA.
1655/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ALASINO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION DE LA ACTIVIDAD PRIMARIA DE LA PRODUCCION CITRICOLA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
995/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAC KARTHY Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 20 DE LA LEY 22351 (PARQUES NACIONALES) EN LO QUE RESPECTA A INTRODUCIR UN NUEVO MECANISMO PARA LA INTEGRACION DE SU DIRECTORIO.
567/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANTARERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO A LOS MUNICIPIOS DE POSADAS (MISIONES) , CLORINDA (FORMOSA) , SALVADOR MAZZA , AGUAS BLANCAS Y SAN ANTONIO DE LOS COBRES (SALTA) Y LA QUIACA (JUJUY) , AL REGIMEN DE PRECIOS DIFERENCIALES PARA L...[Mas]
1224/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y OTROS: PROYECTO DE LEY EXIMIENDO DEL PAGO DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS A LOS BENEFICIOS PROVENIENTES DE EXPLOTACIONES GANADERAS UBICADAS EN LA REGION DEL CHACO ARGENTINO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .
629/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y CANTARERO: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION BICAMERAL QUE DICTAMINARA EN EL CONFLICTO DE LIMITES ENTRE SALTA Y CATAMARCA, EN EL SECTOR DE LA PUNA DE ATACAMA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.

2292/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	COSTANZO Y CANTARERO: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA IMPLEMENTACION DE UN PROGRAMA SANITARIO PARA EL CONTROL EPIDEMIOLOGICO DE LA FIEBRE HEMORRAGICA CON SINDROME RESPIRATORIO Y/O RENAL PROVOCADO POR EL HANTAVIRUS , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.-
---------	-----------------	---------------------	---

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
SAN MILLAN, JULIO ARGENTINO	839	29/11/1995 al 09/12/2001	29/11/1995 al 09/12/2001	SALTA	JUSTICIALISTA	LÓPEZ ARIAS, MARCELO EDUARDO	REELECTO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 131

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 40

1529/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA MUNICIPALIDAD DE SALTA UN INMUEBLE PERTENECIENTE AL ESTADO NACIONAL, UBICADO EN CAMPO BELGRANO.-
959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-
2399/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA MUNICIPALIDAD DE SALTA.-
2398/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE AL CENTRO VECINAL DEL BARRIO JOSE VICENTE SOLA DE LA CIUDAD DE SALTA.-
1174/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANTARERO Y SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL A FAVOR DEL CENTRO DE RESIDENTES DE SANTA VICTORIA, SALTA.
226/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PCIA DE SALTA UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL SITO EN VILLA SAN LORENZO, DEPARTAMENTO CAPITAL DE LA MISMA.
1655/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ALASINO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION DE LA ACTIVIDAD PRIMARIA DE LA PRODUCCION CITRICOLA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.

1424/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PCIA DE SALTA EL INMUEBLE DONDE SE ENCUENTRA UBICADO EL CABILDO HISTORICO DE LA CIUDAD HOMONIMA.
1125/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE AL MUNICIPIO DE CAFAYATE , SALTA
1008/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION BICAMERAL PARA QUE DICTAMINE EN EL CONFLICTO DE LIMITES EXISTENTE ENTRE LAS PCIAS. DE SALTA Y CATAMARCA EN EL SECTOR DE LA PUNA DE ATACAMA. REF. S. 629/97
924/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY AUTORIZANDO AL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS A DISPONER DE LOS FONDOS NECESARIOS PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA LEY 24.935 (INMUEBLE EN SALTA PERTENECIENTE AL GRAL. GUEMES).-
382/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA ASOCIACION DE AGRUPACIONES CARNESTOLENDAS CULTURAL Y DEPORTIVA DE SALTA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.-
1107/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY SUSTITUYENDO EL ART.1° DE LA LEY 24758 (DECLARANDO AREA DE CONSERVACION AL INMUEBLE DENOMINADO CAMPO GRAL. BELGRANO, SALTA) .-
995/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAC KARTHY Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 20 DE LA LEY 22351 (PARQUES NACIONALES) EN LO QUE RESPECTA A INTRODUCIR UN NUEVO MECANISMO PARA LA INTEGRACION DE SU DIRECTORIO.
798/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PROVINCIA DE SALTA, UN INMUEBLE UBICADO EN LA LOCALIDAD DE CHICOANA, PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL.
567/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANTARERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO A LOS MUNICIPIOS DE POSADAS (MISIONES) , CLORINDA (FORMOSA) , SALVADOR MAZZA , AGUAS BLANCAS Y SAN ANTONIO DE LOS COBRES (SALTA) Y LA QUIACA (JUJUY) , AL REGIMEN DE PRECIOS DIFERENCIALES PARA L...[Mas]
1224/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y OTROS : PROYECTO DE LEY EXIMIENDO DEL PAGO DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS A LOS BENEFICIOS PROVENIENTES DE EXPLOTACIONES GANADERAS UBICADAS EN LA REGION DEL CHACO ARGENTINO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .

1163/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A SUS ACTUALES OCUPANTES EL DOMINIO DE LOS INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL UBICADOS EN LA LOCALIDAD DE EMBARCACION , SALTA , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS . REF. S.783/94
660/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO DIVERSOS INMUEBLES AL MUNICIPIO DE GENERAL GUEMES, SALTA.
629/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y CANTARERO: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION BICAMERAL QUE DICTAMINARA EN EL CONFLICTO DE LIMITES ENTRE SALTA Y CATAMARCA, EN EL SECTOR DE LA PUNA DE ATACAMA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
231/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY CREANDO EL INSTITUTO NACIONAL DE GENETICA EN EL AMBITO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA.-
10/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA PROVINCIA DE SALTA.
2334/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION EL INMUEBLE SITO EN ESPAÑA 730 DE LA CIUDAD DE SALTA, QUE CONSTITUYERA DOMICILIO DEL GENERAL MARTIN MIGUEL DE GUEMES.
1901/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE SALTA UN INMUEBLE UBICADO EN TARTAGAL PARA SER DESTINADO A LA POLICIA PROVINCIAL.
962/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL AL PARAJE DENOMINADO CUEVAS PINTADAS EN LA LOCALIDAD DE LAS JUNTAS, DEPARTAMENTO GUACHIPAS, SALTA, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1715/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA MUNICIPALIDAD DE LA CALDERA , SALTA , UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL PARA AFECTARLO A LA RESERVA NATURAL ALTO LA SIERRA - SANTA LAURA , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1691/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y ROMERO: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL ART. 3 DE LA LEY 23867 CREACION DEL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA N°2 EN LA CIUDAD DE SALTA .-
1535/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y ROMERO: PROYECTO DE LEY ACEPTANDOLA CESION DE JURISDICCION EFECTUADA POR LA PROVINCIA DE SALTA PARA LA CREACION DEL PARQUE NACIONAL LOS CARDONES.

1552/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY DECLARANDO AREA DE CONSERVACION AL INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL DENOMINADO CAMPO GRAL. BELGRANO, UBICADO EN EL DEPTO. CAPITAL SALTA, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1474/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA FUNDACION MARIA DEL ROSARIO DE SAN RAMON DE LA NUEVA ORAN SALTA LA FRACCION DE UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL.
1373/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION EL INMUEBLE CONOCIDO COMO CASA DE LEGUIZAMON , UBICADO EN LA CIUDAD DE SALTA , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1321/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY SUSTITUYENDO EL ART. 1° DE LA LEY 23997 TRANSFERENCIA DE UN INMUEBLE DEL ESTADO NACIONAL, A FAVOR DEL MUNICIPIO DE EL CARRIL, SALTA.
1118/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y OTROS: PROYECTO DE LEY EXTENDIENDO LOS BENEFICIOS PREVISTOS EN LA LEY 22021 - PROMOCION INDUSTRIAL - Y S/M A LOS PROYECTOS DE INVERSION TURISTICA Y AGRICOLA GANADERA NO TRADICIONALES QUE SE RADIQUE EN LAS PROVINCIAS DE SALTA Y JUJUY.
785/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y ROMERO: PROYECTO DE LEY RATIFICANDO EL CONVENIO DE FECHA 18 DE MAYO DE 1986 CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO DE SALTA Y LA ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES , A FIN DE INCORPORAR EL AREA CEDIDA AL SISTEMA CREADO POR LA LEY ...[Mas]
783/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A SUS ACTUALES OCUPANTES EL DOMINIO DE LOS INMUEBLES PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL UBICADOS EN LA LOCALIDAD DE EMBARCACION , SALTA , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
782/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL AL PARAJE DENOMINADO CUEVAS PINTADAS UBICADO EN LAS JUNTAS, SALTA, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
133/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO AL ARZOPISPADO DE SALTA EL DOMINIO DE UN INMUEBLE UBICADO EN SAN ANTONIO DE LOS COBRES, SALTA.
69/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY DESTINANDO TERRENOS DE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL UBICADOS EN EL CAMPO GENERAL BELGRANO , DEPARTAMENTO CAPITAL , SALTA , AL ESTABLECIMIENTO DE UNA RESERVA

			ECOLOGICA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1593/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ROMERO Y SAN MILLAN: PROYECTO DE LEY CONCEDIENDO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA POR EL TERMINO DE 99 AÑOS, EL USO DE LOS TERRENOS DE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL UBICADOS EN EL CAMPO GRAL. BELGRANO, SALTA.
171/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SNOPEK Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO LA FISCALIA DE LA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SALTA Y CON JURISDICCION EN LAS PCIAS. DE SALTA Y JUJUY.

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
ULLOA, ROBERTO AUGUSTO	862	03/07/1996 al 09/12/2001	03/07/1996 al 10/12/2001	SALTA	RENOVADOR DE SALTA	GÓMEZ DIEZ, RICARDO	POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 1994 ES ELEGIDO TERCER SENADOR.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 40

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 6

1655/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ALASINO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION DE LA ACTIVIDAD PRIMARIA DE LA PRODUCCION CITRICOLA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1960/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ULLOA: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA REPARACION DEL FUNDADOR DE LA CIUDAD DE SAN RAMON DE LA NUEVA GRAN SALTA, DON RAMON GARCIA DE LEON Y PIZARRO.-
1874/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ULLOA: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO UN REGIMEN DE AMORTIZACION ACELERADA PARA AQUELLOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE LAS PROVINCIAS DE SALTA, JUJUY Y TUCUMAN.
1224/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y OTROS: PROYECTO DE LEY EXIMIENDO DEL PAGO DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS A LOS BENEFICIOS PROVENIENTES DE EXPLOTACIONES GANADERAS UBICADAS EN LA REGION DEL CHACO ARGENTINO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .

434/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ULLOA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE SALTA UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL, UBICADO EN CORONEL JUAN SOLA, DEPARTAMENTO RIVADAVIA.
1771/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ULLOA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A FAVOR DE LA PCIA . DE SALTA EL DOMINIO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE TARTAGAL Y DESTINADO AL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISARIA DEL MENOR.

PROVINCIA DE SANTA FE

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
USANDIZAGA , HORACIO DANIEL	847	29/11/1995 al 09/12/2001	29/11/1995 al 09/12/2001	SANTA FE	UNIÓN CÍVICA RADICAL	USANDIZAGA , HORACIO DANIEL	POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 ES ELEGIDO TERCER SENADOR.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 105

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 16

853/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: PROYECTO DE LEY EXCEPTUANDO LA FECHA DEL 20 DE JUNIO DEL CORRIMIENTO DE FERIADOS DISPUESTO POR EL ARTICULO 4° DE LA LEY 24445.
735/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LAMBERTO Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A SANTA FE EL MANEJO DEL CORREDOR CIRCUNVALAR METROPOLITANO DE CARGAS DEL GRAN ROSARIO.
668/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA AL REGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL.- (REF. S-5/01)
665/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LAMBERTO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA NACIONAL Y DESASTRE A LOS DPTOS. DEL CENTRO - NORTE DE LA PCIA. DE SANTA FE AFECTADOS POR INUNDACIONES , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS
492/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARTI Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO LA COMISION INTERJURISDICCIONAL DE CUENCAS HIDRICAS DEL CENTRO DE LA REPUBLICA ARGENTINA.-

563/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYA Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A ENTRE RIOS Y SANTA FE LA PROPIEDAD DEL CANAL DE SERVICIO CONSTRUIDO CON MOTIVO DE LA OBRA VIAL VICTORIA - ROSARIO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
661/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA CREACION DE DOS JUZGADOS FEDERALES EN LAS CIUDADES DE ROSARIO Y SANTA FE Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
722/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE AFECTADOS POR LAS INUNDACIONES AL REGIMEN DE PROMOCION DE LAS INVERSIONES AGROPECUARIAS ESTABLECIDO POR LA LEY 24938 (PRESUPUESTO 1998)
471/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT, REUTEMANN Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN FONDO ESPECIAL DE EMERGENCIA PARA LAS PROVINCIAS DE CORRIENTES, CHACO, ENTRE RIOS, FORMOSA, SANTA FE Y MISIONES, AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES.
165/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA ESCUELA DE EDUCACION TECNICA PARTICULAR INCORPORADA N° 47 LOS COLONIZADORES , DE SANTO DOMINGO , SANTA FE , UN INMUEBLE PERTENECIENTE A FERROCARRILES ARGENTINOS , LINEA GENERAL BELGRANO . (...[Mas]
164/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA COMUNA DE LABORDEBOY, SANTA FE, INMUEBLES PROPIEDAD DE FERROCARRILES ARGENTINOS (REF.S.1558/96).-
160/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: REPRODUCE PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA COMUNA DE PROGRESO , SANTA FE , INMUEBLES DE PROPIEDAD DE FERROCARILES ARGENTINOS (REF.S. 1728/96)
58/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: PROYECTO DE LEY DE TRANSFERENCIA DE UN INMUEBLE A LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO, SANTA FE, PARA SER CEDIDO AL CLUB SOCIAL Y DEPORTIVO FABRICA DE ARMAS “DOMINGO MATHEU “.
1728/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA : PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA COMUNA DE PROGRESO , SANTA FE , INMUEBLES DE PROPIEDAD DE FERROCARRILES ARGENTINOS .-
1558/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA COMUNA DE LABORDEBOY, SANTA FE, INMUEBLES DE PROPIEDAD DE FERROCARRILES ARGENTINOS.

277/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	USANDIZAGA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA ESCUELA DE EDUCACION TECNICA PARTICULAR INCORPORADA N° 47 “LOS COLONIZADORES” DE SANTO DOMINGO DEPARTAMENTO LAS COLONIAS, SANTA FE EL INMUEBLE PERTENECIENTE A FERROCARRILES ARGENTIN...[Mas]
--------	-----------------	---------------------	--

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MASSAT, JORGE JOSE	818	09/12/1992 al 09/12/2001	09/06/1993 al 09/12/2001	SANTA FE	JUSTICIALISTA	LAMBERTO, OSCAR SANTIAGO	REEMPLAZA A GURDULICH DE CORREA POR EXPIRACION DE MANDATO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 106

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 23

959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-
908/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY ASIGNANDO UNA PARTIDA EN EL PRESUPUESTO 2002 PARA LA REALIZACION DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN EL MONUMENTO “ CAMPO DE LA GLORIA”, SAN LORENZO , SANTA FE .
791/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY INCREMENTANDO EL FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE ROSARIO Y SANTA FE CREADO POR LEY 24.443 (Y.S.M.) Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.-
563/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYA Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A ENTRE RIOS Y SANTA FE LA PROPIEDAD DEL CANAL DE SERVICIO CONSTRUIDO CON MOTIVO DE LA OBRA VIAL VICTORIA - ROSARIO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1502/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA MUNICIPALIDAD DE LAGUNA PAIVA, DPTO. LA CAPITAL, PCIA. DE SANTA FE UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO (ONABE)
146/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA MUNICIPALIDAD DE RAFAELA, SANTA FE.
2178/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y MASSAT: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL EL PROYECTO DEL GASODUCTO “ NEA - LITORAL “.

1406/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO HASTA EL 31 DE MARZO DEL 2004 LA VIGENCIA DE LA LEY 24986 (FONDO DE EMERGENCIA PARA EL CONURBANO DE ROSARIO Y SANTA FE) .
1642/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN VENADO TUERTO, SANTA FE Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .-
1496/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT, REUTEMANN Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA OBRA “COMPLEJO VIAL FERROVIARIO PUENTE - TUNEL SUBFLUVIAL SANTA FE - PARANA “.
471/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT, REUTEMANN Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN FONDO ESPECIAL DE EMERGENCIA PARA LAS PROVINCIAS DE CORRIENTES, CHACO, ENTRE RIOS, FORMOSA, SANTA FE Y MISIONE , AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES .
292/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y MASSAT: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE RAFAELA , PCIA DE SANTA FE , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .-
45/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA ADUANA EN RECONQUISTA, SANTA FE.-
2303/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO LA VIGENCIA DE LA LEY 24.443 FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE LAS CIUDADES DE ROSARIO Y SANTA FE.
1800/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE VENADO TUERTO, SANTA FE.
1576/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ZALAZAR Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 18 DEL CAPITULO V DEL PROTOCOLO PARA LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LAS OBRAS Y SERVICIOS A CARGO DE LA ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA.
1030/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO LA VIGENCIA DE LA LEY 24443 (FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE ROSARIO Y SANTA FE) HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1997 AFECTANDO PARA EL CUMPLIMIENTO DEL MISMO RECURSOS CORRESPONDIENTES A ...[Mas]
732/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PROVINCIA DE SANTA FE LOS INMUEBLES EXPROPIADOS PARA LA REALIZACION DE OBRAS DE CONSTRUCCION DE ACCESOS FERROVIARIOS Y CAMINEROS A LA CIUDAD Y PUERTO DE ROSARIO Y OTRAS CUESTIONES C...[Mas]

194/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY ASIGNANDO UNA PARTIDA DEL PRESUPUESTO VIGENTE CON DESTINO ESPECIFICO A LA CONSTRUCCION DEL EDIFICIO DE LA UNIDAD ACADEMICA RECONQUISTA , DEPENDIENTE DE LA FACULTAD REGIONAL SANTA FE DE LA UNIVERSIDAD TECNOLOGICA NACIONAL...[Mas]
1905/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO AL GOBIERNO DE LA PCIA. DE SANTA FE EL DOMINIO SOBRE EL CUADRO “LOS CONSTITUYENTES DEL 53” OBRA DEL PINTOR ANTONIO ALICE.
1510/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES ECONOMICO NACIONAL LA REALIZACION DE LA FERIA DE LAS COLONIAS (FECOL) A LLEVARSE A CABO EN FORMA BIANUAL EN LA CIUDAD DE ESPERANZA, SANTA FE.~
819/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY AUTORIZANDO AL PODER EJECUTIVO NACIONAL A CONSTRUIR EL DOBLE TRAZADO DE LA RUTA NACIONAL N° 11, ENTRE LOS KM. 317 Y 326,34 JURISDICCION DE LAS MUNICIPALIDADES DE CAPITAN BERMUDEZ, FRAY LUIS BELTRAN Y SAN LORENZO, SANTA FE...[Mas]
503/93	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT: PROYECTO DE LEY AUTORIZANDO LA TRANSFERENCIA SIN CARGO Y A TITULO GRATUITO A LA MUNICIPALIDAD DE VILLA OCAMPO, SANTA FE, DE LOS DERECHOS Y ACCIONES QUE LE CORRESPONDIAN AL C.I.F.E.N. Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.~

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
REUTEMANN, CARLOS ALBERTO	856	13/12/1995 al 09/12/2001	13/12/1995 al 10/12/1999	SANTA FE	JUSTICIA LISTA	DI PIETRO, ARTURO ROLANDO	REEMPLAZA A LUIS RUBEO POR EXPIRACION DE MANDATO. RENUNCIA PARA SER GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. LO REEMPLAZA ARTURO DI PIETRO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 116

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 40

PERIODO 2002 – 2012

813/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SANTA FE, PCIA. DEL MISMO NOMBRE.
1099/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LA CIUDAD DE VENADO TUERTO, PCIA. DE SANTA FE.-
2534/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA Y/O DESASTRE AGROPECUARIO POR SEQUIA A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y DEL CHACO.
2847/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY ACERCA DE LA PROFESION DEL GRADUADO EN MUSEOLOGIA.
899/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO LOS JUZGADOS FEDERALES N° 5 DE ROSARIO Y N° 3 DE SANTA FE.
616/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A TODOS LOS DPTOS. DE LA PCIA. DE SANTA FE, AFECTADOS POR LOS TEMPORALES DE LLUVIA Y GRANIZO.
405/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: REPRODUCEN EL PROYECTO DE LEY NACIONAL DE PESCA CONTINENTAL. REF. S. 3654/05
4429/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO LA EMERGENCIA PUBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL , EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL , POR EL TERMINO DE 2 AÑOS .-
3913/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS POR CATASTROFES (SINEC).-
3473/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO DIVERSOS ARTS. DE LA LEY 26090 - DECLARACION DE ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA .DEL CHACO - E INCORPORANDO A LA MISMA A DIVERSOS DEPTOS. DE LA PCIA. DE ...[Mas]
2919/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PARQUE REGIONAL ALTO DELTA, ENTRE LAS PCIAS. DE ENTRE

			RIOS Y SANTA FE.
2870/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA DENOMINACION AUTOPISTA “PEDRO EUGENIO ARAMBURU“, RUTA NACIONAL N° 9, DESDE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y FINALIZACION EN CARCARAÑA , DPTO. SAN LORENZO, SANTA FE, POR LA DE GRAL. JUAN JOSE VALLE...[Mas]
3473/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO DIVERSOS ARTS. DE LA LEY 26090 - DECLARACION DE ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA .DEL CHACO - E INCORPORANDO A LA MISMA A DIVERSOS DEPTOS. DE LA PCIA. DE ...[Mas]
2919/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PARQUE REGIONAL ALTO DELTA, ENTRE LAS PCIAS. DE ENTRE RIOS Y SANTA FE.
2870/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA DENOMINACION AUTOPISTA “PEDRO EUGENIO ARAMBURU “, RUTA NACIONAL N° 9 , DESDE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y FINALIZACION EN CARCARAÑA , DPTO. SAN LORENZO, SANTA FE, POR LA DE GRAL. JUAN JOSE VALLE...[Mas]
475/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION CON DESTINO A LA COMUNA DE CORREA, PCIA. DE SANTA FE . UN TERRENO UBICADO EN EL DPTO. DE IRIONDO, DISTRITO CORREA, PCIA. DE SANTA FE.-
3654/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY NACIONAL DE PESCA CONTINENTAL.
3653/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL N° 3 DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SANTA FE , PCIA .DE SANTA FE.
1307/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SAN LORENZO, SANTA FE.

4384/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE:PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION CON DESTINO AL SINDICATO DE CONDUCTORES DE CAMIONES , OBREROS Y EMPLEADOS DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS DE LA PCIA. DE SANTA FE, UN TERRENO UBICADO EN E...[Mas]
3695/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARTINEZ PASS DE CRESTO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PESIFICACION DE DEUDAS EN DOLARES DE LOS MUNICIPIOS.
2798/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO PARA EL TEMPLO PARROQUIAL NUESTRA SEÑORA DE LAS NIEVES, DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE.
2797/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO PARA LA CAPILLA NUESTRA SEÑORA DEL TRABAJO, DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE.
2442/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL CONSEJO FEDERAL DEL DEPORTE.
2119/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL AL EDIFICIO DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR N° 2 JUAN MARIA GUTIERREZ DE ROSARIO, SANTA FE.
1909/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FALCO Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL REGIMEN PROMOCIONAL PARA LA INVESTIGACION, DESARROLLO, GENERACION Y USO DE BIOCOMBUSTIBLES Y DERIVADOS OLEOQUIMICOS.
1014/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIOS Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 20° DE LA LEY 24093 (LEY NACIONAL DE PUERTOS) EN LO QUE RESPECTA AL MANTENIMIENTO Y MEJORAS DEL MISMO.
779/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CASTRO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE ARTESANIAS.
646/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL PARQUE REGIONAL ALTO DELTA.-
3454/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO LA VIGENCIA DE LA LEY 24.443 Y S.M. (FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE ROSARIO Y SANTA FE) HASTA EL 31/03/2008
2178/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y MASSAT: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL EL PROYECTO DEL GASODUCTO “ NEA- LITORAL “.

1642/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN VENADO TUERTO, SANTA FE Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.-
1496/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT, REUTEMANN Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL LA OBRA “COMPLEJO VIAL FERROVIARIO PUENTE - TUNEL SUBFLUVIAL SANTA FE - PARANA “.
471/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT, REUTEMANN Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN FONDO ESPECIAL DE EMERGENCIA PARA LAS PROVINCIAS DE CORRIENTES, CHACO, ENTRE RIOS, FORMOSA, SANTA FE Y MISIONES, AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES.
292/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y MASSAT: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE RAFAELA , PCIA DE SANTA FE , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .-
2303/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO LA VIGENCIA DE LA LEY 24.443 FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE LAS CIUDADES DE ROSARIO Y SANTA FE.
1800/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE VENADO TUERTO, SANTA FE.
1576/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ZALAZAR Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 18 DEL CAPITULO V DEL PROTOCOLO PARA LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LAS OBRAS Y SERVICIOS A CARGO DE LA ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA.
1030/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT Y REUTEMANN: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO LA VIGENCIA DE LA LEY 24443 (FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE ROSARIO Y SANTA FE) HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1997 AFECTANDO PARA EL CUMPLIMIENTO DEL MISMO RECURSOS CORRESPONDIENTES A ...[Mas]
880/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN: PROYECTO DE LEY INCORPORANDO A LA PROVINCIA DE SANTA FE AL REGIMEN DE PROMOCION INDUSTRIAL ESTABLECIDO POR LA LEY 22021.

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
DI PIETRO, ARTURO ROLANDO	887	13/12/1995 al 09/12/2001	11/12/1999 al 24/12/2000	SANTA FE	JUSTICIALISTA	FUNES, CARLOS DELCIO	REEMPLAZA A CARLOS ALBERTO REUTEMANN. FALLECE EL 24 DE DICIEMBRE DE 2000. LO REEMPLAZA CARLOS FUNES

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 6

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 0

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
FUNES, CARLOS DELCIO	895	13/12/1995 al 09/12/2001	07/03/2001 al 29/07/2001	SANTA FE	JUSTICIALISTA	ROBLES, MIGUEL ANGEL	REEMPLAZA AL SENADOR DI PIETRO QUE FALLECIO EL 24 DE DICIEMBRE DE 2000. EL SENADOR FUNES FALLECE EL 29 / 07 / 2001 LO REEMPLAZA EL SENADOR MIGUEL ANGEL ROBLES.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 3

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1

366/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FUNES Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA CREACION DE LA CORPORACION BIOCEANICA.-
--------	-----------------	---------------------	---

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
ROBLES, MIGUEL ANGEL	898	13/12/1995 al 09/12/2001	08/08/2001 al 09/12/2001	SANTA FE	JUSTICIALISTA	LATORRE, ROXANA ITATÍ	REEMPLAZA AL SENADOR FUNES QUE FALLECE EL 29/07/2001.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 4
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 0

PROVINCIA DE FORMOSA

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
RODRIGUEZ, MANUEL AUGUSTO	891	09/12/1998 al 09/12/2001	22/12/1999 al 09/12/2001	FORMOSA	JUSTICIALISTA	PAZ, ELVA AZUCENA	REEMPLAZA A ANA PEÑA DE LOPEZ POR EXPIRACION DE MANDATO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 24
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 2

959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-				
2349/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAGER Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO EN ESTADO DE EMERGENCIA A LAS PCIAS. DE CHACO Y FORMOSA, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.				

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
PEÑA DE LOPEZ, ANA MARGARITA	819	24/04/1991 al 09/12/1998	01/09/1993 al 09/12/1998	FORMOSA	JUSTICIALISTA	RODRIGUEZ, MANUEL AUGUSTO	COMPLETA EL PERIODO DE SAMUDIO GODOY.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 20**PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1**

Senador	Nº de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
BRANDA, RICARDO ALBERTO	806	02/12/1992 al 09/12/2001	02/12/1992 al 09/12/2001	FORMOSA	JUSTICIALISTA	MAYANS, JOSÉ MIGUEL ÁNGEL	REEMPLAZA A ROGELIO NIEVES POR EXPIRACION DE MANDATO

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 114**PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 8**

959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3º DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-
1754/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRANDA: PROYECTO DE LEY SOBRE REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL.-
1475/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRANDA: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE CLORINDA, FORMOSA.
2349/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAGER Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO EN ESTADO DE EMERGENCIA A LAS PCIAS. DE CHACO Y FORMOSA, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
1294/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRANDA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO INTERVENIDO EL PODER JUDICIAL DE LA PROVINCIA DE FORMOSA DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR EL ART. 75, INCISO 31, DE LA CONSTITUCION NACIONAL.
1224/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAN MILLAN Y OTROS: PROYECTO DE LEY EXIMIENDO DEL PAGO DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS A LOS BENEFICIOS PROVENIENTES DE EXPLOTACIONES GANADERAS UBICADAS EN LA REGION DEL CHACO ARGENTINO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS .
1576/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ZALAZAR Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 18 DEL CAPITULO V DEL PROTOCOLO PARA LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN LAS OBRAS Y SERVICIOS A CARGO DE LA ENTIDAD BINACIONAL YACYRETA.

1510/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BRANDA Y VERNA: PROYECTO DE LEY EXTENDIENDO LOS BENEFICIOS PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 2, 7 Y 11 DE LA LEY 22021 YSM EXCLUSIVAMENTE A LOS PROYECTOS DE INVERSIONES EN ACTIVIDADES FORESTALES AGRICOLAS GANADERAS AGROINDUSTRIALES Y TURISTICAS NO T...[Mas]
---------	-----------------	---------------------	--

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MAGLIETTI, ALBERTO RAMON	861	19/06/1996 al 09/12/2001	19/06/1996 al 09/12/2001	FORMOSA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	LESCANO, MARCELA FABIANA	POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 ES ELEGIDO TERCER SENADOR.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 153

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 8

15/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y OTROS: PROYECTO DE LEY FEDERAL DE SEGURIDAD DE PRESAS Y EMBALSES.
1286/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAGLIETTI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO INTERVENIDA A LA PCIA DE FORMOSA EN SU PODER JUDICIAL, DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO POR EL ART. 75 INC. 31 DE LA CONSTITUCION NACIONAL.-
471/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSAT, REUTEMANN Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN FONDO ESPECIAL DE EMERGENCIA PARA LAS PROVINCIAS DE CORRIENTES, CHACO, ENTRE RIOS, FORMOSA, SANTA FE Y MISIONES, AFECTADAS POR LAS INUNDACIONES.
1159/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAGLIETTI: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN CLORINDA, FORMOSA, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
219/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	STORANI Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL MARCO REGULATORIO DE LOS SERVICIOS POSTALES.-
1452/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BERHONGARAY Y OTROS: PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS Y DE REGULACION DE LA ACTIVIDAD AEROPORTUARIA
1311/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MENEGHINI Y OTROS : PROYECTO DE LEY DE PROMOCION DE INVERSIONES EN LAS PROVINCIAS DE LA PERIFERIA ARGENTINA

1271/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAGLIETTI: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA ASOCIACION “LUGAR DE ENCUENTRO “UN INMUEBLE SITO EN LA CAPITAL DE LA PROVINCIA DE FORMOSA.
---------	-----------------	---------------------	--

PROVINCIA DE CÓRDOBA

Senador	Nº de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
RAIJER, BEATRIZ IRMA	885	29/11/1995 al 09/12/2001	14/07/1999 al 09/12/2001	CÓRDOBA	JUSTICIALISTA	MARTI, RUBEN AMÉRICO	REEMPLAZA A JOSE MANUEL DE LA SOTA QUE RENUNCIO PARA SER GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 48

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 4

1412/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RAIJER: PROYECTO DE LEY DECLARANDO A LA LOCALIDAD DE MONTE MAIZ DE LA PROVINCIA DE CORDOBA: “CAPITAL NACIONAL DE LA SEMBRADORA DE GRANOS “.-
959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3º DE LA LEY 25.413 COMPETITIVIDAD).-
700/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RAIJER: PROYECTO DE LEY CREANDO EL FONDO DE INTEGRACION SOLIDARIO DE LA MICRO REGION ESTE CORDOBES Y EL OESTE SANTAFESINO (ECOS) .
2074/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RAIJER: PROYECTO DE LEY DECLARANDO AL DPTO. MARCOS JUAREZ DE LA PROVINCIA DE CORDOBA “PIONERO DE LA SIEMBRA DIRECTA“, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
STORANI, CONRADO HUGO	790	06/12/1989 al 09/12/1998	06/12/1989 al 09/12/1998	CÓRDOBA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	MOLINARI ROMERO, LUIS ARTURO R.	REEMPLAZA A FERNANDO MAUHUM POR EXPIRACION DE MANDATO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 56
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 5

219/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	STORANI Y OTROS : PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL MARCO REGULATORIO DE LOS SERVICIOS POSTALES .-
1452/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BERHONGARAY Y OTROS : PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS Y DE REGULACION DE LA ACTIVIDAD AEROPORTUARIA
650/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CENDOYA Y STORANI : PROYECTO DE LEY CREANDO EL FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE LA CIUDAD DE CORDOBA
262/94	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CENDOYA Y STORANI : PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL AL OBSERVATORIO ASTRONOMICO DE CORDOBA
225/90	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	STORANI : PROYECTO DE LEY TRASLADANDO A LA COMPETENCIA TERRITORIAL DEL JUZGADO FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE BELL VILLE , CORDOBA , SOBRE LAS PEDANIAS IMPIRA Y CALCHIN DEL DEPARTAMENTO RIO SEGUNDO A LOS JUZGADOS FEDERALES CON ASIENTO EN LA CAPI...[Mas]

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
DE LA SOTA, JOSE MANUEL	26	29/11/1995 al 09/12/2001	29/11/1995 al 14/07/1999	CÓRDOBA	JUSTICIALISTA	RAIJER, BEATRIZ IRMA	POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 ES ELEGIDO TERCER SENADOR. RENUNCIA EL 14 DE JULIO DE 1999 PARA

							SER GOBERNA DOR DE CORDOBA · COMPLET A SU PERIODO BEATRIZ RAIJER
--	--	--	--	--	--	--	---

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 50

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 6

802/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA SOTA: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LOS HERMANOS DE LA SAGRADA FAMILIA “ COLEGIO GABRIEL TABORIN “ DE LA CIUDAD DE CORDOBA, TERRENOS PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL. REF. S. 2441/96
721/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA SOTA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTOS Y LUGARES HISTORICOS A LAS POSTAS PERTENECIENTES AL ANTIGUAMENTE DENOMINADO “ CAMINO REAL AL ALTO PERU “ O “ CAMINO DE POSTAS Y CORREOS “.
66/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA SOTA: PROYECTO DE LEY DEJANDO SIN EFECTO LA RESOLUCION N° 22/96 DE LA SECRETARIA DE ENERGIA Y TRANSPORTE DE LA NACION Y TRANSFIRIENDO A LA PCIA. DE CORDOBA LA UNIDAD DE GENERACION COMPLEJO HIDROELECTRICO RIO GRANDE.
2441/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA SOTA: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LOS HERMANOS DE LA SAGRADA FAMILIA “ COLEGIO GABRIEL TABORIN “ DE LA CIUDAD DE CORDOBA , TERRENOS PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL
1332/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA SOTA: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO UN REGIMEN ESPECIAL DE DESARROLLO PARA EL DEPARTAMENTO CRUZ DEL EJE, CORDOBA, RESPECTO A LAS ACTIVIDADES DE OLIVICULTURA.
906/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BAUM Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DE REGIONES PARA LA INTEGRACION Y EL DESARROLLO DE LAS PROVINCIAS.-

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
ANGELOZ, EDUARDO CESAR	825	29/11/1995 al 09/12/2001	29/11/1995 al 09/12/2001	CÓRDOBA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	HALAK, BEATRIZ SUSANA	REEMPLAZA A JORGE CENDOYA POR EXPIRACION DE MANDATO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 14

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1

396/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ANGELOZ: PROYECTO DE LEY FACULTANDO AL P.E.N. A CONTRATAR LA AMPLIACION DE LA RUTA NACIONAL N°9 EN EL TRAMO VILLA MARIA - AMSTRONG Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.-				
--------	-----------------	---------------------	---	--	--	--	--

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
MOLINARI ROMERO, LUIS ARTURO R.	874	25/11/1998 al 09/12/2001	25/11/1998 al 09/12/2001	CÓRDOBA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	MAQUEDA, JUAN CARLOS	REEMPLAZA A CONRADO STORANI POR EXPIRACION DE MANDATO

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 51

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 8

489/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MOLINARI ROMERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL LA CASA QUE HABITARA EL PRESIDENTE ILLIA EN CRUZ DEL EJE, CORDOBA.-				
9/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MOLINARI ROMERO: PROYECTO DE LEY DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS.-				
2447/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MOLINARI ROMERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE LOS DISTRITOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE GENERAL ROCA Y PRESIDENTE ROQUE SAENZ PEÑA AFECTADOS POR LAS INUNDACIONES Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.				
2304/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MOLINARI ROMERO: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN SAN FRANCISCO, CORDOBA, Y OTRAS CUESTIONES CONEXA.				
2205/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA	MOLINARI ROMERO: PROYECTO DE LEY DEROGANDO EL DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 1615/99				

		NACION	(TRANSFERENCIA DE LAS INSTALACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES DE FALDA DEL CARMEN A LA PCIA. DE CORDOBA).
1955/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MOLINARI ROMERO Y BERHONGARAY: PROYECTO DE LEY DECLARANDO CAPITAL NACIONAL DE LA SIEMBRA DIRECTA A LA LOCALIDAD DE INRIVILLE CORDOBA.-
1940/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MOLINARI ROMERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA UNIVERSIDAD DE CORDOBA EL MATERIAL QUE INTEGRA LA BIBLIOTECA JESUITICA.-
654/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MOLINARI ROMERO: PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION DE LA ZONA FRANCA, CORDOBA.

PROVINCIA DE MENDOZA

Senador	N °de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
BAUZA, EDUARDO	860	16/12/1992 al 09/12/2001	05/06/1996 al 09/12/2001	MENDOZA	JUSTICIALISTA	PARDAL, JORGE ALBERTO	COMPLETA EL PERIODO DE JOSE OCTAVIO BORDON.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 41

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 4

1433/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BAUZA: PROYECTO DE LEY CREANDO DOS (2) JUZGADOS FEDERALES DE PRIMERA INSTANCIA EN LA CIUDAD DE MENDOZA.-
959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-
1760/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BAUZA Y DE LA ROSA: PROYECTO DE LEY CREANDO DOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE MENDOZA Y COMPETENCIA EN TODOS LOS PARTIDOS DE DICHA PROVINCIA.-
1469/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL Y LEGISLATIVO LA REALIZACION DEL X CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DE FAMILIAS “EL DERECHO DE FAMILIA Y LOS NUEVOS PARADIGMAS” A REALIZARSE EN MENDOZA DEL 20 AL 24 DE SETIEMBRE DE 1998...[Mas]

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
DE LA ROSA, CARLOS LEONARDO	836	29/11/1995 al 09/12/2001	29/11/1995 al 09/12/2001	MENDOZA	JUSTICIA LISTA	PERCEVAL, MARÍA CRISTINA	REEMPLAZA A JOSE GENOUD POR EXPIRACION DE MANDATO.

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 62

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 9

1882/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA ROSA Y O'DONNELL: PROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LA PARTICIPACION PRIVADA EN ACTIVIDADES CULTURALES.-
1760/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BAUZA Y DE LA ROSA: PROYECTO DE LEY CREANDO DOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE MENDOZA Y COMPETENCIA EN TODOS LOS PARTIDOS DE DICHA PROVINCIA.-
1680/98	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA ROSA Y O'DONNELL: PROYECTO DE LEY SOBRE FOMENTO DEL LIBRO Y LA LECTURA.-
959/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIOJA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA COPARTICIPACION DEL FONDO DE EMERGENCIA PUBLICA CREADO POR EL ART. 3° DE LA LEY 25.413 (COMPETITIVIDAD).-
61/01	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA ROSA: REPRODUCE LA SANCION DEL PROYECTO DE LEY SOBRE FOMENTO DEL LIBRO Y LA LECTURA. REF. S. 1680/98
110/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA ROSA: PROYECTO DE LEY NACIONAL DE MUSICA.
2058/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA ROSA: PROYECTO DE LEY NACIONAL DE MUSICA.
1781/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	DE LA ROSA: PROYECTO DE LEY NACIONAL DE MUSICA.-
1469/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y OTROS : PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL Y LEGISLATIVO LA REALIZACION DEL X CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DE FAMILIAS "EL DERECHO DE FAMILIA Y LOS NUEVOS PARADIGMAS" A REALIZARSE EN MENDOZA DEL 20 AL 24 DE SETIEMBRE DE 1998...[Mas]

Senador	N° de Orden	Período Legal	Período Real	Provincia	Partido Político	Reemplazo	Observaciones
GENOUD, JOSE	851	29/11/1995 al 09/12/2001	29/11/1995 al 09/12/2001	MENDOZA	UNIÓN CÍVICA RADICAL	BAGLINI, RAÚL EDUARDO	POR LA REFORMA CONSTITUCIO

							NAL DE 1994 ES ELEGIDO TERCER SENADOR.
--	--	--	--	--	--	--	---

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 169

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 12

15/00	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y OTROS: PROYECTO DE LEY FEDERAL DE SEGURIDAD DE PRESAS Y EMBALSES.
1216/99	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL EL "II CONGRESO INTERNACIONAL DE EDUCACION ESPECIAL", A REALIZARSE EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO, MENDOZA, ENTRE EL 6 Y EL 9 DE SETIEMBRE DEL AÑO 2000.
2531/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD: PROYECTO DE LEY DESTINANDO APORTES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA PARA LA MODERNIZACION DEL SISTEMA PENITENCIARIO PROVINCIAL.
1469/97	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL Y LEGISLATIVO LA REALIZACION DEL X CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO DE FAMILIAS "EL DERECHO DE FAMILIA Y LOS NUEVOS PARADIGMAS" A REALIZARSE EN MENDOZA DEL 20 AL 24 DE SETIEMBRE DE 1998...[Mas]
1452/96	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BERHONGARAY Y OTROS: PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS Y DE REGULACION DE LA ACTIVIDAD AEROPORTUARIA
663/95	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y MARANGUELLO: PROYECTO DE LEY DESAGRAVIANDO EL NOMBRE Y LA MEMORIA DE JUAN CRISOSTOMO LAFINUR
642/92	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN TRIBUNAL ORAL EN LO CRIMINAL FEDERAL CON ASIENTO EN MENDOZA Y OTRAS DEPENDENCIAS.
135/92	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MALHARRO DE TORRES Y GENOUD: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO EN DONACION AL ARZOBISPADO DE MENDOZA UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL UBICADO EN LA MISMA.
921/91	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD: PROYECTO DE LEY CONSTITUYENDO EN ZONA FRANCA EL AREA DEL PARQUE INDUSTRIAL LAS HERAS , MENDOZA.
131/89	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GENOUD Y SAPAG: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA PAVIMENTACION DE DIVERSOS TRAMOS DE LA RUTA NACIONAL 40, ENTRE MENDOZA Y NEUQUEN.
1018/88	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION (S-106)	GENOUD: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UNA SUPERFICIE DE TERRENO A LA ASOCIACION CLUB UNION , DE LA CIUDAD DE MENDOZA .

417/88	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION (S-106)	GENOUD: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 2° DEL ESTATUTO DE LA SOCIEDAD DEL ESTADO AGUA Y ENERGIA ELECTRICA , RELACIONADO CON EL TRASLADO DE LA SEDE CENTRAL DE ESE ORGANISMO A LA PROVINCIA DE MENDOZA.
--------	-----------------	-----------------------------	---

**PROYECTOS DE LEY DE SENADORES POR PROVINCIA / PERIODO ACTUAL
(2002 - 2012)**

PROVINCIA DE SANTA CRUZ

Senador Nacional Jorge Esteban Banicevich
Senador Nacional por la Provincia de Santa Cruz
Bloque Pj Frente para la Victoria
Partido por el que Ingreso: Frente para la Victoria
Período 13/05/2009 - 09/12/2011

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 17
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: -

Senador Nacional Nicolás Alejandro Fernández
Senador Nacional por la Provincia de Santa Cruz
Bloque Pj Frente para la Victoria
Partido por el que Ingreso: Frente para la Victoria
Período 10/12/2005 - 09/12/2011

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 66
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 6

1493/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FERNANDEZ Y KIRCHNER: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LA CIUDAD DE CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ.
1448/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FERNANDEZ: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA ADUANA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE CALETA OLIVIA, SANTA CRUZ.
1328/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	KIRCHNER Y FERNANDEZ: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ A TITULO GRATUITO EL DOMINIO DE UN INMUEBLE SITO EN RIO GALLEGOS.-
2976/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASSONI Y FERNANDEZ: PROYECTO DE LEY DECLARANDO CAPITAL NACIONAL DE LA ENERGIA EOLICA A LA CIUDAD DE COMODORO RIVADAVIA, CHUBUT.
3661/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FERNANDEZ: PROYECTO DE LEY DENOMINANDO A LA RUTA NACIONAL N°40 "RUTA DEL PERITO MORENO".-

1155/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FERNANDEZ Y CAPARROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA MUNICIPALIDAD DE RIO TURBIO, SANTA CRUZ.
---------	-----------------	---------------------	---

Senador Nacional Alfredo Anselmo Martínez
Senador Nacional por la Provincia de Santa Cruz
Bloque Union Civica Radical
Partido por el que Ingreso: Unión Cívica Radical
Período 10/12/2005 - 09/12/2011

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 116
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 3

3447/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY RESTITUYENDO DE PLENO DERECHO EN EL CARGO DE AGENTE FISCAL DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ AL DR. EMILIO EDUARDO SOSA, CESANDO EN DICHA FUNCION LA PERSONA QUE ACTUALMENTE LA EJERCE, EN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DICTA...[Mas]
954/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FALCO Y MARTINEZ: PROYECTO DE LEY SOBRE DECLARACION DE BIENES CULTURALES HISTORICO - ARTISTICOS A LA CUEVA DEL GUALICHO Y DE PUNTA BONITA, SANTA CRUZ.
375/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARTINEZ: PROYECTO DE LEY DENOMINANDO "RUTA DEL PERITO MORENO "A LA RUTA NACIONAL N° 40.

PROVINCIA DE TUCUMÁN

Senador Nacional Jose Manuel Cano
Senador Nacional por la Provincia de Tucumán
Bloque Union Civica Radical
Partido por el que Ingreso: Frente Acuerdo Cívico y Social
Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 46
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 3

691/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO, A TITULO GRATUITO, A FAVOR DE LA PCIA. DE TUCUMAN EL DOMINIO DE UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL UBICADO EN LA LOCALIDAD DE YERBA BUENA DE LA CITADA PCIA.
--------	-----------------	---------------------	--

584/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CANO: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE CONCEPCION, TUCUMAN.
3881/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	NEGRE DE ALONSO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO CAPITAL NACIONAL DE LA FAMILIA NUMEROSA, A LA CIUDAD DE YERBA BUENA DE LA PCIA. DE TUCUMAN.-

Senador Nacional Sergio Francisco Mansilla
Senador Nacional por la Provincia de Tucumán
Bloque Pj Frente para la Victoria
Partido por el que Ingreso: Frente para la Victoria
Período 10/12/2009 - 09/12/2015
TOTALIDAD DE PROYECTOS: 19
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 2

3785/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MANSILLA: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA N° 3 CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE AGUILARES, TUCUMAN.
2640/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MANSILLA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO A LA CIUDAD DE TRANCAS, PCIA. DE TUCUMAN, SEDE DE LA FIESTA NACIONAL DEL CABALLO.-

Senadora Nacional Beatriz Liliana Rojkes De Alperovich
Senadora Nacional por la Provincia de Tucumán
Bloque Pj Frente para la Victoria
Partido por el que Ingreso: Frente para la Victoria
Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 13
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 0

PROVINCIA DE SALTA

Senadora Nacional Sonia Margarita Escudero
Senadora Nacional por la Provincia de Salta
Bloque Justicialista 8 de Octubre
Partido por el que Ingreso: Alianza Partido Justicialista - Frente Justicialista para la Victoria
Período 10/12/2007 - 09/12/2013

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 534
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 105

1011/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO FEDERAL N° 3 CON ASIENTO EN LA CUIDAD DE SALTA, DE
---------	-----------------	---------------------	--

			LA PCIA. HOMONIMA.
340/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION, UN INMUEBLE UBICADO EN EL DPTO. SAN MARTIN, PARTIDO DE AGUARAY, SALTA .REF. S. 100/09
337/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY EQUIPARANDO LA SEGMENTACION DE LAS CATEGORIAS DE LOS USUARIOS RESIDENCIALES DE GAS NATURAL CORRESPONDIENTES A LAS SUBZONAS SALTA Y TUCUMAN DE LA DISTRIBUIDORA GASNOR CON LA DE OTRAS ZONAS DEL PAIS .
207/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE UBICADO EN EL DPTO. DE SAN MARTIN , SALTA TRANSFIRIENDOLO EN PROPIEDAD COMUNITARIA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS, “MISION WICHI CHOWAYUD” Y MISIO...[Mas]
203/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION BICAMERAL PARA DICTAMINAR SOBRE LOS LIMITES TERRITORIALES ENTRE LAS PCIAS. DE SALTA Y CATAMARCA. (REF.-S- 1542/09)
2835/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN TRIBUNAL ORAL EN LO CRIMINAL FEDERAL CON ASIENTO EN SAN RAMON DE LA NUEVA ORAN, PCIA. DE SALTA.
1076/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ROMERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A FAVOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA , EL DOMINIO DEL INMUEBLE REGISTRADO A NOMBRE DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD , UBICADO EN LA LOCALIDAD DE JOAQUIN V. GONZ...[Mas]
728/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY AUTORIZANDO AL PEN A CONVENIR CON LA PCIA. DE SALTA, LA REMODELACION DEL AREA DE EMPLAZAMIENTO DEL MONUMENTO A LA BANDERA UBICADO EN LAS MARGENES DEL RIO PASAJE O JURAMENTO , DPTO. GRAL. GÜEMES, SALTA.-
210/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PCIA. DE SALTA EL INMUEBLE DONDE SE ENCUENTRA UBICADO EL CABILDO HISTORICO DE LA CIUDAD DE SALTA CUYO DOMINIO PERTENECE AL ESTADO NACIONAL.
58/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY INCLUYENDO A LOS JUZGADOS FEDERALES DE SALTA , JUJUY , CHACO Y FORMOSA , EN LOS BENEFICIOS POR ZONA DESFAVORABLE DISPUESTO POR LEY 16.494 . REF. S. 280/08
51/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN HISTORICO ARTISTICO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION DE ACUERDO A LAS LEYES 12665 Y 24252 AL ARTE RUPESTRE EXISTENTE EN EL SITIO ARQUEOLOGICO Y ALREDEDORES DE SANTA ROSA DE TASTIL , DPTO. DE...[Mas]

43/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN HISTORICO ARTISTICO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION A LAS PINTURAS RUPESTRES DE LA QUEBRADA DE ABLOME, CAFAYATE, SALTA. REF. S. 290/08
36/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY RESTITUYENDO AL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA A TITULO GRATUITO Y EN FORMA DEFINITIVA , EL DOMINIO DE UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL , UBICADO EN LA CIUDAD DE SALTA CAPITAL . REF. S. 456/07
1968/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA SEGMENTACION DE LAS CATEGORIAS DEFINIDAS POR EL ENTE NACIONAL REGULADOR DEL GAS , RESPECTO DE LOS USUARIOS DE GAS NATURAL CORRESPONDIENTES A LA DISTRIBUIDORA GASNOR , SUBZONAS SALTA Y TUCUMAN.-
1542/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION BICAMERAL PARA DICTAMINAR SOBRE LOS LIMITES TERRITORIALES ENTRE LAS PROVINCIAS DE SALTA Y CATAMARCA.-
595/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE UBICADO EN EL DPTO. DE SAN MARTIN, PCIA. DE SALTA , TRANSFIRIENDOLO EN PROPIEDAD COMUNITARIA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS “MISION WICHI CHOWAYUK” Y MISION W...[Mas]
251/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA SANITARIA E HIGIENICA, A DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA.- DE SALTA, ANTE EL RIESGO EPIDEMIOLOGICO QUE PRODUCE EL INSECTO DENOMINADO AEDES AEGYPTI.-
100/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE UBICADO EN EL DPTO. SAN MARTIN, PARTIDO DE AGUARAY, SALTA, REF.S. 2616/07.-
96/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SALTA, QUE CONSTITUYERA EL DOMICILIO DEL GRAL. MARTIN MIGUEL DE GUEMES, REF.S. 730/07.-
89/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE TARTAGAL SALTA.- (REF. S. 68/07).-
88/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PROVINCIA DE SALTA EL DOMINIO DE DIVERSOS INMUEBLE UBICADOS EN LOS BLANCOS, DPTO. RIVADAVIA, PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL.-
4482/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN HISTORICO - ARTISTICO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE

		NACION	LA NACION DE ACUERDO A LAS LEYES 12665 Y 24252 AL ARTE RUPESTRE EXISTENTE EN EL SITIO ARQUEOLOGICO Y ALREDEDORES DE SANTA ROSA DE TANDIL , DPTO. DE ROSA...[Mas]
4473/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA, ECONOMICA Y SOCIAL, AL MUNICIPIO DE TARTAGAL Y ZONAS ALEDAÑAS DEL DPTO. DE GRAL. SAN MARTIN, SALTA.
3318/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PEREZ ALSINA: PROYECTO DE LEY CREANDO EL TRIBUNAL ORAL EN LO CRIMINAL FEDERAL N° 2 Y SU CORRESPONDIENTE FISCALIA Y DEFENSORIA, EN EL DEPARTAMENTO CAPITAL DE LA PROVINCIA DE SALTA.
292/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN DE INTERES HISTORIO ARTISTICO A LA MOMIA INCAICA DEL NEVADO DE CHUSCA, SALTA. REF. S. 396/06
290/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN HISTORICO ARTISTICO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION, A LAS PINTURAS RUPESTRES DE LA QUEBRADA DE ABLOMÉ, CAFAYATE, SALTA. REF. S. 399/06
283/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE DE LA PCIA. DE SALTA TRANSFIRIENDO A LA COMUNIDAD WICHI LA LOMA. REF. S. 504/06
280/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY INCLUYENDO A LOS JUZGADOS FEDERALES DE SALTA, JUJUY, CHACO Y FORMOSA, EN LOS BENEFICIOS POR ZONA DESFAVORABLE DISPUESTO POR LEY 16494. REF. S. 1667/06
275/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD Y SUJETO A EXPROPIACION, UNA FRACCION DE TERRENO UBICADA EN EL DPTO. DE LA VIÑA, PARTIDO CNEL. MOLDES, SALTA. REF. S. 2451/06
3320/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO (26075) RESPECTO A LA DISTRIBUCION DE LOS FONDOS POR PCIA.
2616/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE UBICADO EN EL DEPARTAMENTO SAN MARTIN, PARTIDO DE AGUARAY, SALTA.
1881/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PROVINCIA DE SALTA EL DOMINIO DE DIVERSOS INMUEBLES UBICADOS EN LA LOCALIDAD DE LOS BLANCOS, PERTENECIENTES AL ESTADO NACIONAL .
1756/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA REPATRIACION DE LOS RESTOS MORTALES DE JUAN JOSE ALEJO FELICIANO FERNANDEZ CAMPERO, SEPULTADOS EN EL CEMENTERIO DE KINGSTON, JAMAICA.
1603/07	PROYECTO	SENADO	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA

	DE LEY	DE LA NACION	UNIFORMIDAD DE LAS ALICUOTAS DE RETENCIONES A LA EXPORTACION DE LEGUMBRES DE LA NOMENCLATURA COMUN DEL MERCOSUR.
730/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SALTA, QUE CONSTITUYERA EL DOMICILIO DEL GRAL. MARTIN MIGUEL DE GUEMES.
472/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CODIGO CIVIL EN LO QUE SE REFIERE A LA ADOPCION, EQUIPARANDO CON LOS MISMOS DERECHOS AL CONVIVIENTE, REF. S. 3954/05.
466/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA BIBLIOTECA POPULAR GRAL. GÜEMES, DE CAMPO QUIJANO, SALTA, UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL, REF. S. 3080/05.
458/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE EXPROPIACION DE TIERRAS CON DESTINO A LA ASOCIACION MISION ABORIGEN PACARA WICHI THAKA HONAT , A LA ASAMBLEA DEL PUEBLO WICHI Y A LA COMUNIDAD ABORIGEN EL PARIASO , REF. S. 4388/04.
456/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL A LA PCIA. DE SALTA, REF. S. 310/05.
292/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA REVISION E INCORPORACION EN LOS CONTENIDOS HISTORICOS Y CIRCUNSTANCIAS RELACIONADOS CON LA REAL DISTRIBUCION DEL GRAL. MARTIN MIGUEL DE GUEMES EN LA DEFENSA DE LA NACION ARGENTINA.
68/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE TARTAGAL, SALTA.
46/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y OTROS: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO UN REGIMEN JUBILATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EX EMPRESA YPF CUYO DISTRACTO SE HUBIERA PRODUCIDO HASTA TRES AÑOS POSTERIORES AL 01/01/91. REGISTRADO BAJO EL N° 1751/05
4490/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA AMPLIACION DE UNA SUMA DE DINERO DEL IMPORTE MAXIMO DE COLOCACION DE DEUDAS , EN LAS SERIES AUTORIZADAS , PARA EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES CONTEMPLADAS EN LA LEY 25471 Y CONEXAS , AUTORIZADO POR LA...[Mas]
3987/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO LA OBLIGATORIEDAD DE INSERTAR EN EL ANGULO SUPERIOR DERECHO DE LA PAPELARIA INSTITUCIONAL DE USO OFICIAL DE LA GENDARMERIA NACIONAL ARGENTINA , LA LEYENDA “ GRAL. MARTIN MIGUEL DE GUEMES HEROE DE LA NACION ARG...[Mas]
3321/06	PROYECTO	SENADO	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE

	DE LEY	DE LA NACION	DISMINUYEN LOS IMPORTES EN CONCEPTOS DE RETENCIONES A LA EXPORTACION DE POROTOS EN CINCO PUNTOS PORCENTUALES, FIJANDOSE UNA RETENCION DEL 5% EN LA EXPORTACION DE DICHO PRODUCTO.
3116/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY OTORGANDO PENSIONES A TODOS LOS MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS , ASENTADAS EN EL TERRITORIO ARGENTINO .
2451/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y LOPEZ ARIAS. PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UNA FRACCION DE TERRENO UBICADA EN EL DPTO. DE LA VIÑA, PARTIDO DE CNEL. MOLDES, SALTA.
2376/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE SALTA EL INMUEBLE DONDE SE ENCUENTRA EL CABILDO HISTORICO DE ESA CIUDAD. REF. 3014/02
1854/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY SOBRE MARCO REGULATORIO DE LOS ARCHIVOS NACIONALES.
1667/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY INCLUYENDO A LOS JUZGADOS FEDERALES DE LAS PROVINCIAS DE SALTA, JUJUY, CHACO Y FORMOSA EN LOS BENEFICIOS POR ZONA DESFAVORABLE DISPUESTO POR LA LEY 16.494.-
995/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE REGIMEN PENAL JUVENIL.-
890/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY CREANDO EL PROGRAMA ESPECIAL DE ASISTENCIA PARA ZONAS DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL DECLARADAS SEGUN LEY 26.081
504/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE DE LA PCIA. DE SALTA TRANSFIRIENDOLO A LA COMUNIDAD WICHI LA LOMA . (REF. S. 4389/04)
413/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO EL SISTEMA FEDERAL DE COORDINACION FINANCIERA FISCAL: (REF S. 103/04)
411/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DIA DE LAS MARTIRES Y HEROINAS DE LA INDEPENDENCIA DE AMERICA, AL 12 DE JULIO EN CONMEMORACION DEL NATALICIO DE JUANA AZURDUY (REF. S. 1093/04)
406/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LOS ARTICULOS 6° Y 15° DE LA LEY 24540 SOBRE IDENTIFICACION DEL RECIEN NACIDO INDIGENA Y SU MADRE (REF. S. 3446/04)
404/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE REQUISITOS PARA EL RECURSO “ PERSALTUM “ (REF. S. 433/04)
400/06	PROYECTO	SENADO	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY

	DE LEY	DE LA NACION	TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA, PCIA. DE SALTA (REFS. 4286/04)
399/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN HISTORICO, ARTISTICO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION A LAS PINTURAS RUPESTRES DE LA QUEBRADA DE ABLOME, DPTO. DE CAFAYATE, SALTA. REF. S. 4287/04
398/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION DOS INMUEBLES UBICADOS EN EL DPTO. SAN MARTIN , SALTA , TRANSFIRIENDOLOS EN PROPIEDAD COMUNITARIA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS MISION WICHI CHOWAYUK Y MISIO...[Mas]
396/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN DE INTERES HISTORICO, ARTISTICO A LA MOMIA INCAICA DEL NEVADO DE CHUSCA, SALTA. (REF. S. 4503/04)
3954/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CODIGO CIVIL EN LO QUE REFIERE A LA ADOPCION EQUIPARANDO CON LOS MISMOS DERECHOS AL CONVIVIENTE.
3697/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SALVATORI Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL REGIMEN PARA FOMENTAR LA ELIMINACION DE LAS BARRERAS FISICAS EN LOS MEDIOS DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS POR AUTOMOTOR.
3586/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y ESCUDERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO SU SIMILAR 24758 - DECLARANDO AREA DE CONSERVACION EL CAMPO GENERAL BELGRANO, JUJUY - ESTABLECIENDO UN DISEÑO DE USO Y ADMINISTRACION.
3488/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PROVINCIA DE SALTA, EL DOMINIO DE UN INMUEBLE DE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL.-
3216/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA REPATRIACION A LA PCIA. DE JUJUY DE LOS RESTOS MORTALES DE JUAN JOSE FELICIANO FERNANDEZ CAMPERO, CNEL. MAYOR GRADUADO DEL EJERCITO PATRIO, SEPULTADOS EN KINGSTON, JAMAICA.
3080/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA BIBLIOTECA POPULAR "GENERAL GUEMES "DE CAMPO QUIJANO, DPTO. ROSARIO DE LERMA, SALTA, UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL.
2693/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE CREA EL SISTEMA FEDERAL DE COORDINACION FINANCIERA Y FISCAL.
2085/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASTANDREA Y OTROS: PROYECTO DE LEY RECONOCIENDO AL CONSEJO HIDRICO FEDERAL (COHIFE) COMO UNA PERSONA JURIDICA DE DERECHO PUBLICO.
1751/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO UN REGIMEN JUBILATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA EX EMPRESA YPF CUYO DISTRACTO

			SE HUBIERA PRODUCIDO HASTA LOS TRES AÑOS POSTERIORES AL 1/1/91.
1482/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BUSSI Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 1° DE LA LEY 19845 (BONIFICACION EN LAS JUBILACIONES Y PENSIONES DE BENEFICIARIOS RADICADOS EN EL INTERIOR) ESTABLECIENDO EL COEFICIENTE DE BONIFICACION.-
636/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY 24417 DE VIOLENCIA FAMILIAR. REF. S. 3088/03
633/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO :REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO AL MUNICIPIO DE ROSARIO DE LERMA ,SALTA EL INMUEBLE PERTENECIENTE AL ESTADO NACIONAL AFECTADO AL CONICET (REF.S. 2066/03)
310/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE, PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL , A LA PCIA. DE SALTA .
4503/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN DE INTERÉS HISTÓRICO - ARTISTICO A LA MOMIA INCAICA DEL NEVADO DE CHUSCHA, SALTA.
4432/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A FAVOR DE LA PROVINCIA DE SALTA UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL PARA SER DESTINADO AL FUNCIONAMIENTO DE “ LA CASA DI DANTE IN LATINOAMERICA “ .-
4389/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION UN INMUEBLE DE LA PCIA. DE SALTA TRANSFIRIENDOLO A LA COMUNIDAD “LA LOMA “ , DEL PUEBLO WICHI , EN LA PCIA. DE SALTA.-
4388/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY SOBRE EXPROPIACION DE TIERRAS CON DESTINO A LA “ASOCIACION MISION ABORIGEN PACARA WICHI THAKA HONAT “, A LA “ASAMBLEA DEL PUEBLO WICHI “Y A LA COMUNIDAD ABORIGEN EL PARAISO “.-
4387/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION DOS INMUEBLES UBICADOS EN EL DPTO. SAN MARTIN, PCIA. DE SALTA, TRANSFIRIENDOLOS EN PROPIEDAD COMUNITARIA A LAS COMUNIDADES INDIGENAS “ MISION WICHI CHOWAYUK “ Y “ MISIO...[Mas]
4287/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO BIEN HISTORICO-ARTISTICO DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION A LAS PINTURAS RUPESTRES DE LA QUEBRADA DE ABLOME DPTO. DE CAFAYATE, SALTA.-
4286/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA , PCIA. DE SALTA.-
4209/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO UN INMUEBLE A LA PARROQUIA NUESTRA SEÑORA DE LOS

		NACION	ANGELES, PCIA. DE SALTA.
3607/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA IMPLEMENTACION DEL CONVENIO MARCO DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) PARA EL CONTROL DEL TABACO Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
3446/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LOS ARTICULOS 6° Y 15° DE LA LEY 24540 (IDENTIFICACION DEL RECIEN NACIDO Y SU MADRE) .
3359/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y OTROS: PROYECTO DE LEY ACEPTANDO LA CESION DE JURISDICCION EFECTUADA POR LA PROVINCIA DE SALTA AL ESTADO NACIONAL SOBRE EL AREA CONFORMADA POR LA FINCA RURAL “SAN JOSE DE GUAYCO GRANDE Y PEDREGAL “ , UBICADA EN EL PARAJE LOS TOLDOS. ...[Mas]
2906/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL FONDO FIDUCIARIO DE REPARACION HISTORICA, DESARROLLO REGIONAL Y EQUITAD SOCIAL PARA EL NORTE GRANDE.
2806/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO HEROE NACIONAL AL GRAL. MARTIN MIGUEL DE GUEMES.
2462/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAADI Y OTROS: PROYECTO DE LEY DE REEMBOLSO ADICIONAL A LAS EXPORTACIONES POR PASOS FRONTERIZOS CORDILLERANOS DEL NOROESTE ARGENTINO
1093/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO “DIA DE LAS HEROINAS Y MARTIRES DE LA INDEPENDENCIA DE AMERICA “AL 12 DE JULIO, EN CONMEMORACION DEL NATALICIO DE JUANA AZURDUY.
779/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CASTRO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE ARTESANIAS.
433/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE REQUISITOS PARA EL RECURSO DEL “ PER SALTUM “ .- (REF.S.2162/01)
108/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	JENEFES Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE ARANCEL A LA EXPORTACION TABACALERA.
8/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CURLETTI Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO LA EMERGENCIA ECONOMICA PARA EL SECTOR GANADERO DE LAS PROVINCIAS DE CHACO, FORMOSA, JUJUY Y SALTA
3395/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETA A EXPROPIACION UNA FRACCION DE TIERRAS PERTENECIENTES A LA FINCA TONONO , UBICADA EN ITIYURO , SALTA , CON DESTINO A LA COMUNIDAD ABORIGEN PACARA WICHI THAKA HONAT .
3088/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY 24.417 DE VIOLENCIA FAMILIAR.

2732/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION DOS FRACCIONES DE TIERRA DE FINCA DESEMBOQUE DE ITAQUE, SALTA Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
2066/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO AL MUNICIPIO DE ROSARIO DE LERMA, SALTA, EL INMUEBLE PERTENECIENTE AL ESTADO NACIONAL AFECTADO AL CONICET.
1857/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY SOBRE EXPROPIACION DE TIERRAS PARA LA COMUNIDAD TUPI GUARANI “ÑANDERU LUCIANO YEPEZ “, PARAJE YERBA BUENA, SALTA.
368/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LOPEZ ARIAS Y ESCUDERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO EN ESTADO DE EMERGENCIA AL DEPARTAMENTO GRAL. SAN MARTIN, SALTA.-
363/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE DISPOSICIONES DE GENERACION FORZADA DE ENERGIA ELECTRICA.
3014/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A LA PROVINCIA DE SALTA EL INMUEBLE DONDE SE ENCUENTRA EL CABILDO HISTORICO DE LA CIUDAD.-
1986/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y LOPEZ ARIAS: PROYECTO DE LEY PROMOViendo EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN LA ZONA FRANCA DE SALTA.
919/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y GOMEZ DIEZ: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION, TIERRAS DE FINCA PIQUERENDA EN AGUARAY, DPTO. SAN MARTIN, SALTA.
345/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	AVELIN Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION PARA LA PREVENCION SISMICA.-
96/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO EL PLAZO PARA PROMOVER JUICIO DE EXPROPIACION EN RELACION CON LA LEY 25.549 (TRANSFIRIENDO TIERRAS DE LAPACHO MOCHO PARA LA COMUNIDAD WICHI HOKTEK T’OI).-

Senador Nacional Juan Agustin Perez Alsina

Senador Nacional por la Provincia de Salta

Bloque Partido Renovador de Salta

Partido por el que Ingreso: Alianza Frente para la Victoria - Partido Renovador de Salta

Período 10/12/2007 - 09/12/2013

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 66

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 13

1011/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO FEDERAL N° 3 CON ASIENTO EN LA CUIDAD DE SALTA,
---------	-----------------	---------------------	---

			DE LA PCIA. HOMONIMA.
2835/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN TRIBUNAL ORAL EN LO CRIMINAL FEDERAL CON ASIENTO EN SAN RAMON DE LA NUEVA ORAN, PCIA. DE SALTA.
1076/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ROMERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A FAVOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA , EL DOMINIO DEL INMUEBLE REGISTRADO A NOMBRE DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD , UBICADO EN LA LOCALIDAD DE JOAQUIN V. GONZ...[Mas]
1542/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION BICAMERAL PARA DICTAMINAR SOBRE LOS LIMITES TERRITORIALES ENTRE LAS PROVINCIAS DE SALTA Y CATAMARCA.-
251/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA SANITARIA E HIGIENICA, A DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA.- DE SALTA, ANTE EL RIESGO EPIDEMIOLOGICO QUE PRODUCE EL INSECTO DENOMINADO AEDES AEGYPTI.-
4483/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PEREZ ALSINA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL LA ESTANCIA “EL DATIL “, CASA NATAL DE LA ARTISTA LOLA MORA DE LA LOCALIDAD EL TALA, DPTO. LA CANDELARIA, SALTA.
4473/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA, ECONOMICA Y SOCIAL, AL MUNICIPIO DE TARTAGAL Y ZONAS ALEDAÑAS DEL DPTO. DE GRAL. SAN MARTIN, SALTA.
4395/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PEREZ ALSINA: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA AGROPECUARIA A LOS DEPARTAMENTOS DE ANTA METAN, ROSARIO DE LA FRONTERA Y LA CANDELARIA, PCIA. DE SALTA, HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2009.
3318/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PEREZ ALSINA: PROYECTO DE LEY CREANDO EL TRIBUNAL ORAL EN LO CRIMINAL FEDERAL N° 2 Y SU CORRESPONDIENTE FISCALIA Y DEFENSORIA, EN EL DEPARTAMENTO CAPITAL DE LA PROVINCIA DE SALTA.
1026/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PEREZ ALASINA: PROYECTO DE LEY CREANDO UN TRIBUNAL ORAL EN LO CRIMINAL FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SAN ROMAN DE LA NUEVA ORAN SALTA.-
1025/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PEREZ ALSINA: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE ORAN, SALTA.-
909/08	PROYECTO	SENADO	PEREZ ALSINA: PROYECTO DE LEY CREANDO UN

	DE LEY	DE LA NACION	JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE TARTAGAL, SALTA.
554/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PEREZ ALSINA: PROYECTO LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EN EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL, A DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA. DE SALTA, HASTA EL 31/12/2008.-

Senador Nacional Juan Carlos Romero

Senador Nacional por la Provincia de Salta

Bloque Justicialista 8 de Octubre

Partido por el que Ingreso: Alianza Partido Justicialista - Frente

Justicialista para la Victoria

Período 10/12/2007 - 09/12/2013

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 149

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 8

1011/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LO FEDERAL N° 3 CON ASIENTO EN LA CUIDAD DE SALTA, DE LA PCIA. HOMONIMA.
65/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ROMERO: PROYECTO DE LEY CREANDO UN REGIMEN ESPECIAL PARA LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE TURISTICO TERRRESTRE QUE OPERAN EN EL “CORREDOR TURISTICO REGIONAL DEL NOROESTE ARGENTINO “, UBICADO EN LAS PCIAS. DE SALTA, JUJUY, CATAMARCA Y TUCUMAN.
2835/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UN TRIBUNAL ORAL EN LO CRIMINAL FEDERAL CON ASIENTO EN SAN RAMON DE LA NUEVA ORAN , PCIA. DE SALTA.
1076/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ROMERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A FAVOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA , EL DOMINIO DEL INMUEBLE REGISTRADO A NOMBRE DE LA DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD , UBICADO EN LA LOCALIDAD DE JOAQUIN V. GONZ...[Mas]
171/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ROMERO: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL LA CASA NATAL DE LA ARTISTA SALTEÑA DOLORES CANDELARIA MORA VEGA, UBICADA EN LA FINCA EL DATIL, PARTIDO EL TALA, DPTO. LA CANDELARIA SALTA. REF.S. 4524/08.-
1542/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA COMISION BICAMERAL PARA DICTAMINAR SOBRE LOS LIMITES TERRITORIALES ENTRE LAS PROVINCIAS DE SALTA Y CATAMARCA.
251/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA SANITARIA E HIGIENICA, A

		NACION	DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA.- DE SALTA, ANTE EL RIESGO EPIDEMIOLOGICO QUE PRODUCE EL INSECTO DENOMINADO AEDES AEGYPTI.-
4524/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ROMERO: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL A LA CASA NATAL DE LA ARTISTA SALTEÑA DOLORES CANDELARIA MORA VEGA, UBICADA EN LA FINCA EL DATIL, PARTIDO EL TALA, DPTO. LA CANDELARIA, SALTA.
4473/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA, ECONOMICA Y SOCIAL, AL MUNICIPIO DE TARTAGAL Y ZONAS ALEDAÑAS DEL DPTO. DE GRAL. SAN MARTIN, SALTA.

PROVINCIA DE SANTA FE

Senador Nacional Rubén Héctor Giustiniani
Senador Nacional por la Provincia de Santa Fe
Bloque Partido Socialista
Partido por el que Ingreso: Frente Progresista Cívico y Social
Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 205

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 22

2255/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL PARQUE NACIONAL ISLAS DE SANTA FE.-
1636/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA MUNICIPALIDAD DE TOTORAS , SANTA FE, EL DOMINIO DE UN INMUEBLE PERTENECIENTE AL RAMAL DE LA EX LINEA BELGRANO DE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL , UBICADO EN ESA LOCALIDAD ,.-
978/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY DE TRANSFERENCIA A LA MUNICIPALIDAD DE SANTA FE, DEL INMUEBLE DE LA EX-ESTACION BELGRANO.-
410/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIAN: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL A LAS INSTALACIONES DE LOS TALLERES FERROVIARIOS DE LA LAGUNA PAIVA, SANTA FE. REF.S- 3557/07.-
2534/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA Y/O DESASTRE AGROPECUARIO POR SEQUIA A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y DEL CHACO.
2123/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO EN EMERGENCIA AGROPECUARIA A DIVERSOS DPTOS, DE

		NACION	LA PCIA. DE SANTA FE.-
3557/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL A LAS INSTALACIONES DE LOS TALLERES FERROVIARIOS DE LAGUNA PAIVA, SANTA FE.
616/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A TODOS LOS DPTOS. DE LA PCIA. DE SANTA FE, AFECTADOS POR LOS TEMPORALES DE LLUVIA Y GRANIZO.
2401/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	TAFFAREL Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL Y ESTRATEGICO EL SISTEMA ACUIFERO GUARANI
40/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE PROHIBICION DE LA FABRICACION Y PORTACION DE ARMAS DE DESCARGA ELECTRICA. REF. S. 1923/04
39/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE EMERGENCIA FORESTAL NACIONAL. REF. S. 2853/04
396/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	AVELIN Y GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY SOBRE SUSTITUCION DEL INC. N) DEL ART. 23 DE LA LEY NACIONAL 22351/80 (FUNCIONES DEL DIRECTORIO DE LA ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES).-
3384/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ISIDORI Y OTROS :PROYECTO DE LEY CREANDO EL PROGRAMA FEDERAL DE EDUCACION PARA ALUMNOS CON CAPACIDADES Y/O TALENTOS ESPECIALES .-
2853/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY SOBRE EMERGENCIA FORESTAL NACIONAL.
1923/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI: PROYECTO DE LEY PROHIBIENDO LA FABRICACION Y PORTACION DE ARMAS DE DESCARGA ELECTRICA.
1014/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIOS Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 20° DE LA LEY 24093 (LEY NACIONAL DE PUERTOS) EN LO QUE RESPECTA AL MANTENIMIENTO Y MEJORAS DEL MISMO.

Senadora Nacional Roxana Itatí Latorre
Senadora Nacional por la Provincia de Santa Fe
Bloque Federalismo Santafesino
Partido por el que Ingreso: Alianza Santa Fe Federal
Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 176
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 37

2840/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO LUGAR HISTORICO NACIONAL, EN LOS TERMINOS DE LA LEY 12665 AL INMUEBLE SEDE DEL CLUB ATLETICO GIMNASIA Y ESGRIMA DE CIUDADELA, DE LA CIUDAD DE SANTA FE.-
2534/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA Y/O DESASTRE AGROPECUARIO POR SEQUIA A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y DEL CHACO.
2847/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY ACERCA DE LA PROFESION DEL GRADUADO EN MUSEOLOGIA.
899/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO LOS JUZGADOS FEDERALES N° 5 DE ROSARIO Y N° 3 DE SANTA FE.
616/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A TODOS LOS DPTOS. DE LA PCIA. DE SANTA FE, AFECTADOS POR LOS TEMPORALES DE LLUVIA Y GRANIZO.
405/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: REPRODUCEN EL PROYECTO DE LEY NACIONAL DE PESCA CONTINENTAL. REF. S. 3654/05
4429/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO LA EMERGENCIA PUBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL , EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL , POR EL TERMINO DE 2 AÑOS
3913/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS POR CATASTROFES (SINEC).-
3473/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO DIVERSOS ARTS. DE LA LEY 26090 - DECLARACION DE ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA .DEL CHACO - E INCORPORANDO A LA MISMA A DIVERSOS DEPTOS. DE LA PCIA. DE ...[Mas]
3157/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CASTRO Y OTROS: PROYECTOS DE LEY DE ARTESANIAS.
2919/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PARQUE REGIONAL ALTO DELTA ENTRE LAS PCIAS. DE ENTRE RIOS Y SANTA FE.
2870/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA DENOMINACION AUTOPISTA “PEDRO EUGENIO ARAMBURU“, RUTA NACIONAL N° 9, DESDE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y FINALIZACION EN CARCARAÑA, DPTO. SAN LORENZO, SANTA FE, POR LA DE GRAL. JUAN JOSE VALLE...[Mas]
2297/06	PROYECTO	SENADO	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY

	DE LEY	DE LA NACION	MODIFICANDO LOS ARTICULOS 3° Y 4° DE LA LEY 24445 - FERIADOS NACIONALES - RESPECTO A DECLARAR INAMOVIBLE EL 20 DE JUNIO.
2250/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA ACUÑACION DE UNA MONEDA CON LA IMAGEN DEL MONUMENTO NACIONAL A LA BANDERA, EN CONMEMORACION DEL CINCUENTENARIO DE SU INAUGURACION.
1080/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BAR Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 2° DE LA LEY 25782 - MODIFICATORIA DE LA LEY DE ENTIDADES FINANCIERAS -
475/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION CON DESTINO A LA COMUNA DE CORREA, PCIA. DE SANTA FE. UN TERRENO UBICADO EN EL DPTO. DE IRIONDO, DISTRITO CORREA, PCIA. DE SANTA FE.-
3654/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY NACIONAL DE PESCA CONTINENTAL.
3653/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL N° 3 DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SANTA FE , PCIA .DE SANTA FE
1307/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SAN LORENZO, SANTA FE.
4384/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION CON DESTINO AL SINDICATO DE CONDUCTORES DE CAMIONES , OBREROS Y EMPLEADOS DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS DE LA PCIA. DE SANTA FE , UN TERRENO UBICADO EN E...[Mas]
3695/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARTINEZ PASS DE CRESTO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PESIFICACION DE DEUDAS EN DOLARES DE LOS MUNICIPIOS.
2798/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO PARA EL TEMPLO PARROQUIAL NUESTRA SEÑORA DE LAS NIEVES, DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE.
2797/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO PARA LA CAPILLA NUESTRA SEÑORA DEL TRABAJO, DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE.
2442/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL CONSEJO FEDERAL DEL DEPORTE.
2119/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL AL EDIFICIO DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR N° 2 JUAN MARIA GUTIERREZ DE ROSARIO, SANTA FE.

2101/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SAADI Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY 21.799 (CARTA ORGANICA DEL BANCO DE LA NACION ARGENTINA) EN LO QUE RESPECTA A LA INTEGRACION DE SU DIRECTORIO.
1909/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FALCO Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL REGIMEN PROMOCIONAL PARA LA INVESTIGACION, DESARROLLO, GENERACION Y USO DE BIOCOMBUSTIBLES Y DERIVADOS OLEOQUIMICO .
1014/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIOS Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 20° DE LA LEY 24093 (LEY NACIONAL DE PUERTOS) EN LO QUE RESPECTA AL MANTENIMIENTO Y MEJORAS DEL MISMO.
779/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CASTRO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE ARTESANIAS.
646/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL PARQUE REGIONAL ALTO DELTA.
3454/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO LA VIGENCIA DE LA LEY 24.443 Y S.M. (FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE ROSARIO Y SANTA FE) HASTA EL 31/03/2008
2198/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LATORRE: PROYECTO DE LEY CORRECTIVA A LA LEY 24349 - TRANSFERENCIA DE INMUEBLE UBICADO EN ROSARIO - ..
823/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL AL EDIFICIO ACTUAL DE LA ESCUELA N° 116 SANTIAGO DEL ESTERO, DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE.
735/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LAMBERTO Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A SANTA FE EL MANEJO DEL CORREDOR CIRCUNVALAR METROPOLITANO DE CARGAS DEL GRAN ROSARIO.
665/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LAMBERTO Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA NACIONAL Y DESASTRE A LOS DPTOS. DEL CENTRO - NORTE DE LA PCIA. DE SANTA FE AFECTADOS POR INUNDACIONES , Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS
378/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	LATORRE: PROYECTO DE LEY SOBRE MODIFICACION DE LA LEY 24445 SOBRE FERIADOS NACIONALES ACERCA DEL 20 DE JUNIO .-
2162/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CURLETTI Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL A LA TERMINAL 3 DEL PUERTO DE ROSARIO, CALIFICADA COMO ELEVADOR DEDICADO A PRODUCTOS NO TRANSGENICOS .-

Senador Nacional Carlos Alberto Reutemann
Senador Nacional por la Provincia de Santa Fe
Bloque Santa Fe Federal
Partido por el que Ingreso: Alianza Santa Fe Federal

Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 114

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 30

813/11	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SANTA FE, PCIA. DEL MISMO NOMBRE.
1099/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA EN LA CIUDAD DE VENADO TUERTO, PCIA. DE SANTA FE.
2534/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	GIUSTINIANI Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA Y/O DESASTRE AGROPECUARIO POR SEQUIA A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE Y DEL CHACO.
2847/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY ACERCA DE LA PROFESION DEL GRADUADO EN MUSEOLOGIA.
899/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO LOS JUZGADOS FEDERALES N° 5 DE ROSARIO Y N° 3 DE SANTA FE.
616/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A TODOS LOS DPTOS. DE LA PCIA. DE SANTA FE, AFECTADOS POR LOS TEMPORALES DE LLUVIA Y GRANIZO.
405/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: REPRODUCEN EL PROYECTO DE LEY NACIONAL DE PESCA CONTINENTAL. REF. S. 3654/05
4429/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO LA EMERGENCIA PUBLICA EN MATERIA DE SEGURIDAD VIAL, EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, POR EL TERMINO DE 2 AÑOS.-
3913/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE EMERGENCIAS POR CATASTROFES (SINEC).-
3473/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO DIVERSOS ARTS. DE LA LEY 26090 - DECLARACION DE ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL A DIVERSOS DPTOS. DE LA PCIA .DEL CHACO - E INCORPORANDO A LA MISMA A DIVERSOS DEPTOS. DE LA PCIA. DE ...[Mas]
2919/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACION Y FUNCIONAMIENTO DEL PARQUE REGIONAL ALTO DELTA, ENTRE LAS PCIAS. DE ENTRE RIOS Y SANTA FE.
2870/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA DENOMINACION AUTOPISTA “PEDRO EUGENIO ARAMBURU “, RUTA NACIONAL N° 9 , DESDE LA

			CIUDAD DE BUENOS AIRES Y FINALIZACION EN CARCARAÑA , DPTO. SAN LORENZO, SANTA FE, POR LA DE GRAL. JUAN JOSE VALLE...[Mas]
2297/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LOS ARTICULOS 3° Y 4° DE LA LEY 24445 - FERIADOS NACIONALES - RESPECTO A DECLARAR INAMOVIBLE EL 20 DE JUNIO.
2250/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA ACUÑACION DE UNA MONEDA CON LA IMAGEN DEL MONUMENTO NACIONAL A LA BANDERA, EN CONMEMORACION DEL CINCUENTENARIO DE SU INAUGURACION.
1080/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BAR Y OTROS : PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 2° DE LA LEY 25782 - MODIFICATORIA DE LA LEY DE ENTIDADES FINANCIERAS -
475/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION CON DESTINO A LA COMUNA DE CORREA, PCIA. DE SANTA FE. UN TERRENO UBICADO EN EL DPTO. DE IRIONDO, DISTRITO CORREA, PCIA. DE SANTA FE.-
3654/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY NACIONAL DE PESCA CONTINENTAL.
3653/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE : PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL N° 3 DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SANTA FE , PCIA .DE SANTA FE
1307/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA CON ASIENTO EN LA CIUDAD DE SAN LORENZO, SANTA FE.
4384/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION CON DESTINO AL SINDICATO DE CONDUCTORES DE CAMIONES , OBREROS Y EMPLEADOS DEL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE CARGAS DE LA PCIA. DE SANTA FE , UN TERRENO UBICADO EN E...[Mas]
3695/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARTINEZ PASS DE CRESTO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PESIFICACION DE DEUDAS EN DOLARES DE LOS MUNICIPIOS.
2798/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO PARA EL TEMPLO PARROQUIAL NUESTRA SEÑORA DE LAS NIEVES, DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE.
2797/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO PARA LA CAPILLA NUESTRA SEÑORA DEL TRABAJO, DE LA CIUDAD DE ROSARIO, SANTA FE.
2442/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL CONSEJO FEDERAL DEL DEPORTE.

2119/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY DECLARANDO MONUMENTO HISTORICO NACIONAL AL EDIFICIO DE LA ESCUELA NORMAL SUPERIOR N° 2 JUAN MARIA GUTIERREZ DE ROSARIO, SANTA FE.
1909/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	FALCO Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO EL REGIMEN PROMOCIONAL PARA LA INVESTIGACION, DESARROLLO, GENERACION Y USO DE BIOCOMBUSTIBLES Y DERIVADOS OLEOQUIMICOS.
1014/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	RIOS Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 20° DE LA LEY 24093 (LEY NACIONAL DE PUERTOS) EN LO QUE RESPECTA AL MANTENIMIENTO Y MEJORAS DEL MISMO.
779/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	CASTRO Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE ARTESANIAS.
646/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY CREANDO EL PARQUE REGIONAL ALTO DELTA.-
3454/03	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	REUTEMANN Y LATORRE: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO LA VIGENCIA DE LA LEY 24.443 Y S.M. (FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL PARA EL CONURBANO DE ROSARIO Y SANTA FE) HASTA EL 31/03/2008

PROVINCIA DE FORMOSA

Senador Nacional Luis Carlos Petcoff Naidenoff
Senador Nacional por la Provincia de Formosa
Bloque Union Civica Radical
Partido por el que Ingreso: Unión Cívica Radical
Período 10/12/2005 - 09/12/2011

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 121
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 8

3096/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	NAIDENOFF: PROYECTO DE LEY DENOMINANDO AL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE FORMOSA CON EL NOMBRE DE "ESTEBAN LAUREANO MARADONA".
2883/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	NAIDENOFF: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL Y DESASTRE AGRICOLA POR SEQUIA Y HELADAS A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE FORMOSA.
600/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	NAIDENOFF: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION Y DESARROLLO SUSTENTABLE PARA LA PRODUCCION AGRICOLA EN LA PCIA. DE FORMOSA. REF-S- 3755/06
3755/06	PROYECTO	SENADO	NAIDENOFF: PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION Y

	DE LEY	DE LA NACION	DESARROLLO SUSTENTABLE PARA LA PRODUCCION AGRICOLA EN LA PCIA. DE FORMOSA.-
2401/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	TAFFAREL Y OTROS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE INTERES NACIONAL Y ESTRATEGICO EL SISTEMA ACUIFERO GUARANI.-
2104/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	NAIDENOFF Y CURLETTI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL POR 180 DIAS A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE FORMOSA.
1667/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY INCLUYENDO A LOS JUZGADOS FEDERALES DE LAS PROVINCIAS DE SALTA, JUJUY, CHACO Y FORMOSA EN LOS BENEFICIOS POR ZONA DESFAVORABLE DISPUESTO POR LA LEY 16.494.-
835/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	NAIDENOFF Y CURLETTI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL EN EL MARCO DE LAS LEYES 22913 Y 24959 A DIVERSOS DEPARTAMENTOS DE LA PROVINCIA DE FORMOSA.

Senadora Nacional Adriana Raquel Bortolozzi
Senadora Nacional por la Provincia de Formosa
Bloque Esperanza Federal
Partido por el que Ingreso: Alianza Frente para la Victoria
Período 10/12/2005 - 09/12/2011

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 413
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 25

4299/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY SOBRE TRANSFERENCIA DEL PARQUE NACIONAL PILCOMAYO A COMUNIDADES ORIGINARIAS DE FORMOSA.-
3118/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO UNA INDEMNIZACION PARA LOS DERECHOHABIENTES DE LAS VICTIMAS DEL ATAQUE SUFRIDO POR EL REGIMIENTO DE INFANTERIA DE MONTE N° 29 CORONEL. IGNACIO WARNES , POR PARTE DE LA AGRUPACION MONTONEROS , EL 5 DE OCTUBRE...[Mas]
1475/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO EN LA PCIA. DE FORMOSA LA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES DE FUERO UNIVERSAL, Y OTROS ORGANISMOS ADJUNTOS. REF.S. 1834/08.-
222/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO PARQUE NACIONAL A LA RESERVA NATURAL FORMOSA. REF-S- 320/08
355/09	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE A LA PCIA. DE FORMOSA, AFECTADA POR EL PICUDO ALGODONERO .

			(REF-S- 875/07)
1834/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY CREANDO EN LA PROVINCIA DE FORMOSA LA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES DE FUERO UNIVERSAL Y OTROS ORGANISMOS ADJUNTOS .
800/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PCIA. DE FORMOSA, UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL UBICADO EN LA CIUDAD HOMONIMA.
515/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES EN LA CIUDAD DE FORMOSA.
514/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE 1° INSTANCIA N° 3 EN CLORINDA, FORMOSA.
320/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DECLARANDO PARQUE NACIONAL A LA RESERVA NATURAL FORMOSA. REF. S. 4123/06
3303/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY ABROGANDO LOS DCTOS. LEYES 21950, 21540 Y 22430 REGIMEN DE ASIGNACION PARA LOS MIEMBROS DE LA IGLESIA CATOLICA.-
2057/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY OTORGANDO UN SUBSIDIO A LA VENTA DE GARRAFAS EN LAS PROVINCIAS DEL NEA.
2018/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY DE FEDERALIZACION DEL CUPO TARIFARIO DE CORTES ENFRIADOS VACUNOS SIN HUESO DE ALTA CALIDAD , ASIGNADO ANUALMENTE A NUESTRO PAIS POR LA UNION EUROPEA .
1202/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY DE INEMBARGABILIDAD MINISTERIO LEGIS DE LA VIVIENDA UNICA Y FAMILIAR.
1000/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PCIA. DE FORMOSA, UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL, UBICADO EN LA CIUDAD DE EL COLORADO.
875/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE A LA PCIA. DE FORMOSA , AFECTADA POR EL PICUDO ALGODONERO .
191/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY SOBRE CREACION DE UN FONDO ESPECIAL DE EMERGENCIA PARA ATENDER SITUACIONES DE EXTREMA GRAVEDAD EN LAS PROVINCIAS.
4123/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY DECLARANDO PARQUE NACIONAL A LA RESERVA NATURAL FORMOSA.
3851/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY PRORROGANDO POR DOS AÑOS EL BENEFICIO CREADO POR LEY 25994 (REGIMEN DE JUBILACION ANTICIPADA), A PARTIR DEL 1° DE MAYO DE 2007.

2240/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI Y MAYANS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 82 DE LA LEY 20628 - IMPUESTO A LAS GANANCIAS - ACERCA DE DEDUCIR DE LA LIQUIDACION ANUAL DE LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS EL DOBLE DE LOS MONTOS PAGADOS POR FERTILIZANTES , SEMILLAS Y HER...[Mas]
2079/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ART. 2° DE LA LEY 22697/82 - CREACION DE LA COMISION REGIONAL DEL RIO BERMEJO COREBE -
1667/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	ESCUDERO Y OTROS: PROYECTO DE LEY INCLUYENDO A LOS JUZGADOS FEDERALES DE LAS PROVINCIAS DE SALTA, JUJUY, CHACO Y FORMOSA EN LOS BENEFICIOS POR ZONA DESFAVORABLE DISPUESTO POR LA LEY 16.494.-
1392/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY DE MODIFICACION DEL ARTICULO 990 DEL CODIGO CIVIL.-
758/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY RATIFICANDO EL DECRETO 886/05 SOBRE PENSIONES HONORIFICAS.-
716/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL CAPITULO II DEL TITULO II Y LOS CAPITULOS I, III, IV Y EL TITULO III DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACION N° 24195.

Senador Nacional José Miguel Ángel Mayans
Senador Nacional por la Provincia de Formosa
Bloque Pj Frente para la Victoria
Partido por el que Ingreso: Alianza Frente para la Victoria
Período 10/12/2005 - 09/12/2011

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 67
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 12

3748/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y PRODUCTIVA POR 365 DIAS, PRORROGABLES POR IGUAL TERMINO, A LA LOCALIDAD DE POZO DEL TIGRE, FORMOSA Y ZONAS ALEDAÑAS AFECTADAS POR EL FENOMENO CLIMATICO OCURRIDO EL ...[Mas]
3122/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY CREANDO UNA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES EN LA CIUDAD DE FORMOSA. (REF. S. 515/08)
3121/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS: REPRODUCE EL PROYECTO DE LEY DE CREACION DEL JUZGADO FEDERAL DE PRIMERA INSTANCIA N° 3 EN CLORINDA, PCIA. DE FORMOSA. (REF. S. 514/08)

515/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO UNA CAMARA FEDERAL DE APELACIONES EN LA CIUDAD DE FORMOSA.
514/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL DE 1° INSTANCIA N° 3 EN CLORINDA, FORMOSA.
1000/07	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS Y OTROS: PROYECTO DE LEY TRANSFIRIENDO A TITULO GRATUITO A LA PCIA. DE FORMOSA, UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL ESTADO NACIONAL, UBICADO EN LA CIUDAD DE EL COLORADO.
2240/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BORTOLOZZI Y MAYANS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO EL ARTICULO 82 DE LA LEY 20628 - IMPUESTO A LAS GANANCIAS - ACERCA DE DEDUCIR DE LA LIQUIDACION ANUAL DE LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS EL DOBLE DE LOS MONTOS PAGADOS POR FERTILIZANTES , SEMILLAS Y HER...[Mas]
1618/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SALVATORI Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE REGIMEN PARA LA CONSTRUCCION DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS .
3938/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS: PROYECTO DE LEY DEROGANDO LAS LEYES NACIONALES 16532 Y 23973
1021/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	BAR Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL FONDO DE ATENCION A LOS SISTEMAS EDUCATIVOS FORMALES Y DE EQUIPARACION SALARIAL DOCENTE.
3263/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS: PROYECTO DE LEY SOBRE ASIGNACION DE RECURSOS PARA LA AMPLIACION DE LA LINEA DE TRANSPORTE ELECTRICO FORMOSA-RESISTENCIA.
2201/02	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MAYANS Y OTROS: PROYECTO DE LEY CREANDO EL “FONDO ESPECIAL DE RESARCIMIENTO A PRODUCTORES PECUARIOS FORMOSEÑOS“.-

PROVINCIA DE CÓRDOBA

Senador Nacional Luis Alfredo Juez
Senador Nacional por la Provincia de Córdoba
Bloque Frente Cívico de la Provincia de Córdoba
Partido por el que Ingreso: Alianza Frente Cívico
Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 13
PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 0

Senador Nacional Ramon Javier Mestre
Senador Nacional por la Provincia de Córdoba
Bloque Union Cívica Radical
Partido por el que Ingreso: Unión Cívica Radical

Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 35

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 1

3558/10	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MESTRE: PROYECTO DE LEY SOBRE DECLARACION DE EMERGENCIA HIDRICA Y AMBIENTAL DE LOS BAÑADOS DEL RIO DULCE Y LAGUNA MAR CHIQUITA, EN LAS PCIAS. DE CORDOBA Y STGO. DEL ESTERO.
---------	-----------------	---------------------	--

Senadora Nacional Norma Elena Morandini

Senadora Nacional por la Provincia de Córdoba

Bloque Frente Civico de la Provincia de Cordoba

Partido por el que Ingreso: Alianza Frente Cívico

Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 28

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 0

PROVINCIA DE MENDOZA

Senador Nacional Rolando Adolfo Bermejo

Senador Nacional por la Provincia de Mendoza

Bloque Pj Frente para la Victoria

Partido por el que Ingreso: Alianza Frente para la Victoria

Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 14

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 0

Senadora Nacional Laura Gisela Montero

Senadora Nacional por la Provincia de Mendoza

Bloque Union Civica Radical

Partido por el que Ingreso: Alianza Frente Cívico Federal Ucr-confe

Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 46

PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 0

Senador Nacional Ernesto Ricardo Sanz

Senador Nacional por la Provincia de Mendoza

Bloque Union Civica Radical

Partido por el que Ingreso: Alianza Frente Cívico Federal Ucr-confe

Período 10/12/2009 - 09/12/2015

TOTALIDAD DE PROYECTOS: 197**PROYECTOS RELACIONADOS CON SU PROVINCIA: 16**

3953/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PERCEVAL Y OTROS : PROYECTO DE LEY DECLARANDO DE UTILIDAD PUBLICA Y SUJETO A EXPROPIACION , EL INMUEBLE CONOCIDO COMO CASA MAZZOLARI - CERUTTI O CASA GRANDE , UBICADO EN LA LOCALIDAD DE CHACRAS DE CORIA , MENDOZA , CONDESTINO AL ARCHIVO NACIONAL DE ...[Mas]
3081/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SANZ Y TROADELLO: PROYECTO DE LEY DENOMINANDO “EMCIA, RVMA. CARDENAL RAUL FRANCISCO PRIMATESTA, AL TRAMO DE LA RUTA NACIONAL 143 ENTRE LA ROTONDA DEL CRISTO Y SU EMPALME CON SU SIMILAR 40 DEL DPTO. DE SAN RAFAEL MENDOZA.-
2122/08	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PERCEVAL Y SANZ: PROYECTO DE LEY CREANDO EL JUZGADO FEDERAL N° 4 DE LA CIUDAD DE MENDOZA, PCIA. DE MENDOZA.
4539/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY ESTABLECIENDO SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE HORARIOS DE VUELOS A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AEROCOMERCIAL.
4453/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SANZ: PROYECTO DE LEY CREANDO EL PROGRAMA DE INTERCAMBIO CULTURAL INTERPROVINCIAL EDUCATIVO.-
3886/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PERCEVAL Y SANZ: PROYECTO DE LEY CREANDO UN JUZGADO FEDERAL EN LA CIUDAD DE MENDOZA.
3798/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SANZ: PROYECTO DE LEY DECLARANDO ZONA DE DESASTRE Y EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL PARA EL PERIODO 1/06/06 Y 1/06/07 PRORROGABLE POR EL PEN, A LAS EXPORTACIONES DE GANADO MAYOR Y MENOR EN LAS ZONAS NO IRRIGADAS DE DIVERSOS DPTOS. DE MENDOZA.
1148/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	PERCEVAL: PROYECTO DE LEY SOBRE RESTITUCION DE ESTANDARTES ESPAÑOLES A LA PROVINCIA DE MENDOZA.-
1142/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MARINO Y SANZ: PROYECTO DE LEY EXCEPTUANDO A LAS EXPORTACIONES DE CARNE PROVENIENTES DE LAS PROVINCIAS DE LA PAMPA Y DE MENDOZA DE LA APLICACION DE LA RESOLUCION 114/06 DEL MINISTERIO DE ECONOMIA.-
529/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SANZ Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY 24076 MARCO REGULATORIO DE LA INDUSTRIA GASIFERA - RESPECTO DE LA DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DEL DIRECTORIO DEL ENARGAS.-
234/06	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SANZ Y OTROS: PROYECTO DE LEY MODIFICANDO LA LEY 24065 - MARCO REGULATORIO ELECTRICO - CON RELACION A LA DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DEL DIRECTORIO DEL ENRE .

1618/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SALVATORI Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE REGIMEN PARA LA CONSTRUCCION DE LA RED FEDERAL DE AUTOPISTAS .
1413/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MORALES Y OTROS: PROYECTO DE LEY SOBRE PROMOCION DE ACTIVIDADES ECONOMICAS EN REGIONES SOCIALMENTE AFECTADAS POR LAS PRIVATIZACIONES.
1047/05	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	MASTANDREA Y OTROS: PROYECTO DE LEY DISPONIENDO LA ACUÑACION DE UNA MONEDA CONMEMORATIVA DEL CENTENARIO DE LA INAUGURACION DEL EDIFICIO DEL PALACIO DEL CONGRESO DE LA NACION.
3510/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SALVATORI Y OTROS: PROYECTO DE LEY FIJANDO EN UN 5% LAS RETENCIONES A LA PRODUCCION FRUTICOLA DE LOS VALLES DE RIO NEGRO Y NEUQUEN Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.-
1931/04	PROYECTO DE LEY	SENADO DE LA NACION	SANZ, JAQUE Y PERCEVAL: PROYECTO DE LEY SOBRE APROVECHAMIENTO INTEGRAL DEL RIO GRANDE EN LA PROVINCIA DE MENDOZA.

NUCLEO DE COINCIDENCIAS BASICAS
PUNTO D: Reformas al Senado de la Nación[®]

CONVENCIONALES A FAVOR de la elección de tres senadores y por eleccion directa.

OPINIONES EN EXTENSO

Sr. ROSATTI.

En primer lugar, señalo que la elección de tres senadores en lugar de dos, tal como prevé la propuesta de modificación al artículo 46, no violenta al federalismo argentino. Con tres senadores las provincias tendrán la misma representación que hasta ahora tenían con dos, que seguirán estando en un mismo pie de igualdad. Incluso habrá una representación política más genuina en la medida en que también la oposición de cada provincia tendrá su voz en el Senado. Quiero recordar que si bien en nuestra Constitución el Senado es una cámara de representación básicamente territorial, su función salvo contadas excepciones es de carácter colegislativo, a diferencia de lo que ocurre con otras constituciones del mundo en las que la competencia del Senado está específicamente destinada a atender cuestiones vinculadas con las provincias o regiones. Esta Convención no tiene mandato para cambiar este tipo de competencia de la cámara alta, pero sí podemos afirmar que la elección de tres senadores en lugar de dos y el ejercicio de la función colegislativa del órgano no se ven perturbados por las modificaciones que se proponen.

No violenta al federalismo la elección directa de los senadores en reemplazo de la actual elección indirecta, y menos aún el acortamiento temporal de sus mandatos en un tercio. Por el contrario, diría que la voz directa del pueblo es sin lugar a dudas la mejor forma de representación política que pueda tener la provincia o la Nación en su conjunto. Además, estamos asegurando con esta reforma que entre la voz del pueblo manifestada en las urnas y el acceso del senador a su cargo transcurra un tiempo seguramente menor que el que discurriría desde la designación de aquel por parte de la legislatura provincial y su incorporación efectiva. A su vez, el acortamiento de los mandatos garantiza que haya una relación mucho más directa entre el sentir y el pensar de los habitantes de una provincia y sus representantes en la Cámara Alta.

Tampoco violenta al federalismo la elección directa del presidente y vicepresidente de la Nación. He escuchado decir en esta Convención y lo he leído también en algunas publicaciones que la elección indirecta de dichos legisladores constituye una garantía para el federalismo argentino, en la medida en que los candidatos deben reunir para acceder al cargo el voto de una importante pluralidad de jurisdicciones. Esto no es así porque la lógica del federalismo es una lógica de democratización territorial del poder; la lógica del voto directo es una lógica de democratización de la representación política; en tanto que la lógica del voto indirecto es diferente: es una técnica de

[®] Este anexo fue elaborado en base a las versiones taquigráficas de los debates de la Convención constituyente para la Reforma constitucional de 1994. Para un mejor orden de los mismos, hemos clasificados los debates siguiendo la posición de los constituyentes. Primero, los que están a favor de la elección del tercer senador, y segundo, los que están en contra. Finalmente, los debates producidos a raíz de las cláusulas transitorias. Fuente: Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994. Tomo IV, pags. 3130/3162. La Ley 1995. Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Ministerio de Justicia de la Nación, Republica Argentina

restricción política a través de la intermediación, algo que Napoleón supo ver claramente en Francia y luego cobró auge en todo el mundo.

Concluyo señalando que si se persiste en defender al federalismo con armas que no son aptas iremos seguramente por mal camino. La defensa auténtica del federalismo argentino se vincula con la protección de sus intereses, de sus recursos provinciales, de la preservación de la multiplicidad y heterogeneidad de sus costumbres y de ninguna manera por la defensa cerrada de heterogeneidad normativa.

Quisiera que recapacitemos sobre esta cuestión, porque parece que la defensa del federalismo argentino se basa hoy en el sostenimiento de normas jurídicas que permiten determinados actos en una provincia, mientras que en otra los prohíben, como es el caso de la reelección de los gobernadores. Entonces, si seguimos defendiendo al federalismo de esta manera pronto estaremos no en los funerales de la República como se ha dicho aquí en alguna ocasión sino en los del federalismo, y todos nos estaremos preguntando por qué.

Sr. JANDULA.

Como ya se dijo, es obvio que en el mismo texto de reforma constitucional se reconoce que el tercer senador va a representar al partido político. Al referirse a esta cuestión, el señor convencional Jaroslavsky dijo algo así como que debíamos terminar con la mentira y blanquear todo, dando a entender que de hecho el tercer senador responde a un partido y no a las provincias.

Si efectivamente su incorporación tendrá esa configuración, a fin de evitar que ese tercer senador entre en los negocios turbios de las trastiendas del Congreso en este caso, del Senado, tendríamos que asegurarnos de que a su mandato se le imponga la necesidad del mandato con los dos tercios de los votos de la respectiva legislatura provincial cuando se trate de cuestiones donde están en juego intereses vitales de la provincia. Porque de lo que se trata es de fortalecer el régimen federal y no solo de aumentar el número de senadores.

Sr. DE SANCTIS.

Decía que sería muy hipócrita de mi parte si no dijera que el tema de la elección de los senadores es muy caro para nosotros.

Pienso que la cláusula transitoria, tal como está concebida en el Núcleo de Coincidencias Básicas, se puede mejorar sin violarlo ni desacomodarlo. El ideal jurídico para la elección de senadores es que esta sea directa a partir de 1995, pero si tiene que ser por cada legislatura estimo que lo más legítimo desde el punto de vista político es que lo hagan las legislaturas nuevas, aquellas que expresen la voluntad popular actualizada de 1995.

Eso le daría el cierre de legitimidad que tiene esta buena institución del tercer senador, que contempla la participación de las minorías como mayor control del poder presidencial. Le daría más legitimidad porque sería el fruto de la voluntad popular de 1995.

Sr. MESTRE.

A lo largo del debate se ha hablado del carácter de los artículos 46 y 48, referidos a la reforma en lo que hace a la composición del Senado y a la duración del mandato de sus integrantes. La ley

24.309 dispuso la "elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, por cada provincia y por la ciudad de Buenos Aires, y la reducción de los mandatos de quienes resulten electos". El texto de la ley es bien claro pues dice: "de quienes resulten electos". Pero por si eso no fuese suficiente, el apartado 1. del inciso b) del punto D. se refiere categóricamente al "respeto de los mandatos existentes". No podía ser de otra manera ya que existen los derechos adquiridos, pero además está la voluntad y la decisión de cada uno de los Estados federales que eligieron a sus representantes para desempeñar un período de nueve años. Mal podría esta Asamblea Constituyente reformadora de la Carta Magna violar lo que establece la Constitución actual. Ha sido correcto el criterio del Congreso de la Nación como poder preconstituyente al asegurar la permanencia de quienes han sido elegidos por un determinado período.

A su vez, el apartado 2. del inciso b) del punto D. establece también con suma precisión "la claridad de integrar la representación con el tercer senador a partir de 1995. A tal fin, los órganos previstos en el artículo 46 de la Constitución Nacional en su texto de 1853 elegirán un tercer senador, cuidando que las designaciones, consideradas en su totalidad, otorguen representación a la primera minoría de la Legislatura o del cuerpo electoral, según sea el caso".

Estamos ante la situación de articular el sistema vigente con uno nuevo. Al respecto, es necesario hacer algunas consideraciones. A lo largo del debate algunos señores convencionales han dicho que estamos vulnerando la base del federalismo. Bastaría recorrer la legislación comparada y ver que la elección indirecta de senadores existe solamente en dos países. Además, los sistemas de representación, incluso en los países con estructura federal, tienen un mecanismo distinto a la hora de la designación. Puede mencionarse el caso de Alemania, por ejemplo, cuya representación no es igualitaria sino en función de la población, donde la elección de los senadores no la hace el Parlamento sino el gobierno de cada uno de los líderes. Canadá presenta una situación similar.

La Constitución argentina siguió el modelo de la de los Estados Unidos de América pero allí, después de un largo proceso de verdaderos actos de corrupción política, llegó la necesidad de introducir una reforma. Así fue como a través de la enmienda 17, se transformó el mecanismo de elección de senadores ya que de ser elegidos por las legislaturas pasaron a serlo por el pueblo de cada uno de los Estados.

Quiere decir que no estamos rompiendo la sacralización de ningún instituto sino tratando de adecuarnos a una realidad.

¿Quién puede desconocer que hace pocos años el candidato a senador que había obtenido la mayor cantidad de votos en la Capital Federal no resultó electo porque en el Colegio Electoral hubo un acuerdo entre distintas fuerzas políticas en violación del comportamiento y la voluntad del voto popular?

Evidentemente, si estamos buscando terminar con la figura del Colegio Electoral para elegir presidente de la Nación, indudablemente tenemos que eliminar también el Colegio Electoral para la elección de los senadores por la Capital Federal.

En cada uno de los Estados federales se ha dado un sinnúmero de situaciones, como por ejemplo la de quienes fueron elegidos utilizando un acuerdo político circunstancial totalmente alejados del tiempo y la oportunidad para la elección.

Se ha criticado en este recinto el hecho de que la cláusula transitoria del artículo 46 exprese que "en ocasión de renovarse un tercio del Senado 1995, por finalización de los mandatos de todos

los senadores elegidos en 1986, ser designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella."

"¿Qué significa la expresión "en lo posible", tan cuestionada a lo largo de este debate? Significa, señor presidente, que si en algunas provincias, la actual composición es de un senador por un partido y otro senador por otro, a la hora en que a través de la Legislatura deba elegirse el senador por la minoría en este caso, ser en lo posible para asegurar la mayoría; porque si los dos que están representados no son la expresión de los que tienen el mayor número de legisladores, sin duda no podrán elegirlo. De la misma manera, suceder cuando la integración de la Legislatura sea al revés.

La expresión "en lo posible" está incluida porque este es un mecanismo de transición que tiende a asegurar dos senadores para la mayoría y uno para la minoría. Esto forma parte de la transición.

Aquí lo que se ha buscado es que la manera de hacer transparente la elección directa sea cuando se realiza en forma conjunta la elección de los tres senadores: dos por la mayoría y uno por la minoría. Pero cuando se trata de cuerpos electorales tiene que ser sobre la base de su propia composición. Esto sucederá en 1995 y sin duda en 1998, cuando en virtud de las elecciones de 1995 y de 1997, en el caso de aquellas provincias que renuevan parcialmente la Legislatura podrá darse una composición distinta.

A través de esta cláusula transitoria se ha buscado dar la máxima garantía para que la mayoría, en lo posible, obtenga las dos representaciones, y un senador sea por la minoría.

Aquí se ha dicho que esto debió haberse iniciado en la elección de 1995, con el senador que se elige en el conjunto de las provincias, a través de una elección directa. Nadie puede garantizar que a través de un mecanismo de elección directa, cuando se elija un solo senador, se pueda estar garantizando quién tiene la mayoría y quién la minoría. Pero además hay otra consideración que es sumamente importante y hace al cuestionamiento realizado, que se refiere al tiempo de la elección. Se ha dicho que debería ser la Legislatura que se elija en 1995 la que posibilite la designación del senador por la minoría o de los dos senadores, en el caso de las ocho provincias que ese año renuevan un senador.

Para eso, señor presidente, hace falta tener en cuenta los antecedentes de que disponemos: la ley 75 de 1863, a través de su artículo 42, que estableció que dos meses antes de la finalización del mandato del legislador debe elegirse el reemplazante; la ley 623 de 1873, que tiene prescripciones en el mismo sentido; la ley 893 de 1877 que se expresa exactamente igual; la ley 4161 de 1903, que establece en su artículo 84 otro tanto, con una sola variante cuando hace referencia a dos meses antes y no más de seis del plazo fijado; y la ley 8871 de 1912, Ley Sáenz Peña, que en su artículo 13 establece para los mandatos que comienzan el 1 de mayo que los legisladores debían ser elegidos antes del 1 de marzo. Y aquí es importante hacer una consideración.

La enmienda de 1973, llamada "Enmienda Lanusse", que significó la elección directa de senadores por mayoría y minoría con un sistema similar al que estamos incorporando en esta circunstancia, omitió sin duda porque no correspondía en el texto de la convocatoria y de la ley electoral para ese proceso, esta cláusula que estaba en todas las leyes anteriores.

Cuando se sanciona la ley por la que se convoca a elecciones en 1983, no se tuvo en cuenta esta situación de las leyes anteriores que debían ajustarse al texto de la Constitución. Se omitió esto y se siguió el criterio de las leyes utilizadas para las elecciones de 1973 y, como consecuencia, esa cláusula no estuvo incorporada. Esto es lo que demandó un debate en el Senado de la Nación a la hora de la incorporación del senador Losada, que determinó con precisión que siempre, a lo largo de toda nuestra historia, el senador ha sido electo por la Legislatura vigente al momento de la comunicación de la provincia respectiva al Senado de la terminación del mandato del senador.

Como consecuencia de esta que es la legislación precedente, que son los antecedentes jurídico-institucionales de los que disponemos, el criterio del dictamen de la mayoría es el acertado, cuando ha establecido que debe procederse a la elección con dos meses de anticipación a la finalización del mandato, para terminar con esos comportamientos erráticos, equívocos, de quienes en una ocasión determinada puedan contar con una mayoría circunstancial y se hacen elegir senadores antes del tiempo de finalización del mandato de quien está desempeñando las funciones.

Sr. ALFONSIN.

Las reformas propuestas al Poder Legislativo en el despacho que estamos tratando convertirán al Congreso en el representante más efectivo de la voluntad popular. Para ello también serán necesarias acciones y actitudes positivas de congresistas y partidos políticos, así como la toma de conciencia y mayor participación de ciudadanos y asociaciones privadas.

IV.6. Las reformas al Poder Legislativo.

Poder Legislativo revitalizado, más moderno, con mayores responsabilidades y atribuciones más importantes, que con toda seguridad redundarán en un sistema democrático donde un poder del estado pondrá mayores frenos al otro. El Poder Ejecutivo tendrá un contrapeso mayor que evitar su desborde, para beneficio del ejercicio efectivo de nuestros derechos y de las prácticas democráticas.

El objetivo es otorgarle mayor representatividad política, de forma tal que se convierta en el verdadero guardián de los intereses provinciales.

Solicitada por el señor convencional Bassani

3- Otro de los temas que está previsto, Sr. Presidente dentro del Núcleo de Coincidencia Básicas es la elección de un tercer Senador y la elección directa de los mismos por el pueblo de sus respectivas provincias.

En este caso estamos generando dos hechos nuevos. El primero es que se ha cambiado la forma de elección de los Senadores. De ser electos por nueve años por las legislaturas provinciales, desde el dos mil uno en adelante van a ser electos por el voto directo del pueblo de sus provincias, y por una temporalidad del mandato de seis años.

A nadie le escapa que en el mundo de las comunicaciones, en el mundo moderno, un mandato de nueve años es un mandato demasiado largo, donde, en alguna medida, los propios Senadores perdían o pueden llegar a perder por efecto de la excesiva temporalidad, el contacto imprescindible con el pueblo de sus provincias, y nosotros creemos que acortarlo a seis años adecua la temporalidad de una forma que no afecta la esencia de su representatividad.

De esta manera, creemos que con este complejo conformado con la reducción del mandato y la elección directa, les estamos dando a los integrantes del Senado una mayor inmediatez con su pueblo representado, aportando a la jerarquización de los mismos, y en definitiva promoviendo el fortalecimiento de esta institución tan importante para el federalismo nacional.

Creemos también, que la elección directa de los Senadores genera una mayor transparencia en la designación de los mismos, a través del que consideramos, es el mejor sistema que le podemos dar para incorporarse a la Cámara Alta del Congreso de la Nación .

Nosotros hemos visto que han sucedido situaciones complejas en varias provincias argentinas: en Jujuy, en Catamarca, en Río Negro y en San Juan, que realmente aportan poco al proceso político argentino, y que terminan poniendo en duda la propia democracia representativa de las provincias en las que ocurren estas situaciones de poca transparencia en la designación de sus Senadores. Esto genera una gran preocupación no solo en el pueblo de las provincias respectivas, sino que preocupa a todo el pueblo de la Argentina en general.

Frente a esto nos parecía muy lógico cambiar la forma de elección de los Senadores y quizás, uno de los ejemplos más fuertes haya sido el caso del propio Colegio Electoral de la Capital Federal del año 1989 que ha tenido un desenlace lamentable para la ciudadanía capitalina, cuando se arrebató, insólitamente, la banca al candidato que mayor número de electores propios tenía en ese momento, que era el Dr. Fernando De La Rúa.

Por ello, también en este Núcleo de Coincidencias Básicas, es un tema a tratar la eliminación del Colegio Electoral. A partir de la sanción de esta propuesta, el Colegio Electoral pasar a ser una institución del pasado, de la historia, y que quizás tubo, como institución, su final a toda orquesta con los lamentables acontecimientos ocurridos en la provincia de Corrientes.

La eliminación de los Colegios Electorales es un tema que hará más transparente, más cristalina, y que propender al fortalecimiento de la democracia representativa a la cual todos queremos aportar.

Como consecuencia de la reforma que pretendemos introducir, en 1995 se elegirá el tercer Senador por cada provincia. En este caso deber ser una elección indirecta, ya que era imposible hacerlo en la forma directa que todos hubiésemos querido, porque la propia Ley 24.309 nos remite a la forma de elección del art. 46, y a su vez, porque si aún la ley no lo hubiese hecho, hubiese sido muy difícil legislar esta situación a través de cláusulas transitorias en la Constitución. Cómo haríamos, Sr. Presidente, para elegir un Senador por cada provincia, que tendría que representar a las minorías, en muchas provincias argentinas que tienen dos Senadores cuyos mandatos vencen en el año 1998 y en el 2001, del mismo color político, y que tendrían que haber sido electos por la minoría en forma directa cuando quien, ganando la elección, no se llevaba el Senador. Era una forma realmente difícil de elegir este Senador, por lo que en el art. 46, hemos encontrado la posibilidad de sortear esta transitoriedad, esta marcha hacia la elección directa, la reducción del mandato y la inclusión del tercer Senador, que es el objetivo de fondo de la reforma que se pretende introducir.

Solicitada por el señor convencional De la Rúa

El nuevo perfil del Senado en la reforma de 1994

El Congreso argentino, siguiendo el modelo adoptado por la Constitución de los Estados Unidos de América, se organiza en dos cuerpos, la Cámara de Diputados, que ejerce una representación popular, y el Senado, que actúa como órgano de representación territorial, ya que en él se encuentran representadas todas las provincias y la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires, en el futuro texto), en igualdad de condiciones. En este contexto, la esencia del bicameralismo en nuestro derecho no se vincula exclusivamente con la seguridad que implica contar con una Cámara de origen y otra revisora en el proceso de formación y sanción de leyes, sino que, en especial, es una consecuencia necesaria de la forma federal de estado adoptada por el artículo 1 del texto constitucional.

Desde uno de los precedentes históricos de nuestra forma federal de estado, esto es, desde la sanción de la Constitución de Filadelfia, el carácter del Senado como órgano de representación territorial no reside en la forma de designación de sus integrantes (directa o indirecta), ni en el número de legisladores que representan a los Estados (dos, tres o más), sino en la igualdad en la representación; ello significa que todos los Estados -sin distinción de su tamaño o número de habitantes- se encuentran igualmente representados en el cuerpo.

Al respecto, describe Giuseppe de Vergonttini¹, que "La cámara alta o cámara de los Estados que constituye el órgano más específicamente federal, se estructura o 1) según el modelo del Senado o 2) Según el tipo del Consejo. El primero (EE.UU., Suiza, Canadá, Australia) exige la presencia de parlamentarios-representativos de los Estados miembros dotados de autonomía de acción política dentro de la cámara; el segundo, Consejo (Alemania), se caracteriza por la presencia de parlamentarios delegados, sujetos a directrices del Estado al que pertenecen. "... "Los miembros de la Cámara alta son designados o por sufragio popular (Australia, EE.UU., parte de los Cantones Suizos), o por el Legislativo del Estado miembro (parte de los Cantones Suizos), o por el Ejecutivo de los Estados miembros (Alemania)..."

En orden a la forma de designación de los Senadores, el sistema indirecto consagrado por la Constitución Argentina encuentra su precedente en el texto americano que, en un comienzo y hasta la sanción de la Enmienda Nro. XVII (año 1913), asignó dicha elección a las legislaturas locales. Si bien la doctrina ha intentado justificar esta forma de elección a través de argumentos que tienden a vincularla con la forma federal de estado (se trataría, en este contexto, de garantizar a los gobiernos estatales una especie de participación en el gobierno federal, por medio de la elección de los senadores), lo cierto es que su fundamento también reside en un perfil diferenciado como órgano legislativo que se le atribuye. El criterio práctico del pueblo americano, ya evidenciado con la solución transaccional plasmada en la composición bicameral del Congreso (igual representación en el Senado, y proporcional en Diputados), se pone de manifiesto también en este punto. Así, se reconoció al pueblo el derecho de elegir directamente a los miembros de la llamada Cámara joven que, por la forma de elección establecida y por las condiciones requeridas para acceder al cargo, así como por el exiguo término del mandato de los legisladores, estuvo, desde su origen, concebida como cuerpo con gran capacidad para generar iniciativas, pero, a la par, mucho más apasionado e impetuoso, proclive a los cambios súbitos.

El Senado, por el contrario, fue concebido "como cuerpo integrado por hombres reposados, a los que la experiencia hubiera curado de los entusiasmos exagerados de la juventud, elegidos por un procedimiento indirecto a fin de alejarlos de las influencias de la masa, y cuya renovación se

¹ DE VERGONTTINI, Giuseppe. Derecho Constitucional Comparado, Ed. Espasa Universal, p g. 335.

cumpliría lentamente, factores que en su conjunto obrarían la presencia del espíritu conservador de las decisiones gubernamentales"²

La situación se revirtió durante los cien años posteriores, en los que progresivamente se tendió a mecanismos directos de elección. En lo que concierne al Senado propiamente dicho, en 1913, la presión hacia una democracia más universal, fomentada por intereses políticos opuestos a los conservadores, trajo como resultado final la enmienda N° XVII, que concedió a la población de los Estados el derecho de elegir a sus senadores.

Señala Bidegain, que la modificación del sistema de elección de los Senadores obedeció a los problemas suscitados en las Legislaturas locales y motivados por dicha elección. En efecto: "los canchus partidarios, con el deseo de imponer sus candidatos, paralizaron a menudo la acción de las Legislaturas hasta solucionar a su paladar las controversias políticas suscitadas por la elección de senadores, que muchas veces desataron fuertes pasiones lugareñas y en algunas ocasiones condujeron a situaciones de violencia cercanas a la sedición. Estas disputas anulaban a veces toda su labor y se extendieron a lo largo de períodos completos de sesiones, sin arribar a la elección el Senador."³

Si bien el Senado de la Nación Argentina ha sido concebido siguiendo el modelo americano, en el texto constitucional local se encuentran acentuados algunos de sus rasgos conservadores y oligárquicos, producto de la tradición autóctona evidenciada en las Leyes Fundamentales de 1819 y 1826, tales como la duración exagerada del mandato y la exigencia de una renta anual de dos mil pesos fuertes. A ello se le suma el mantenimiento de la forma indirecta de elección, que priva al pueblo del Estado local de participar en forma inmediata en la conformación del cuerpo, no obstante encontrarse suficientemente demostrado el fracaso de los argumentos teóricos en los que la doctrina justifica su mantenimiento.

En efecto, la elección de los Senadores por las Legislaturas provinciales y por el colegio electoral en la Capital Federal no ha dado los resultados esperados en la práctica. Destaca Segundo V. Linares Quintana, que "en la República Argentina la elección indirecta de los senadores ha hecho posible, en la práctica política, frecuentes combinaciones y maniobras electorales al margen de la ética cívica y de la letra y el espíritu de la Constitución; y no pocas veces suscitó componendas de tan hondas proyecciones lugareñas que sirvieron de argumento para la intervención del gobierno federal."⁴ La lamentable experiencia en la elección del senador por la Capital en 1989 es un triste ejemplo. En el mismo sentido, Nestor P. Sagües, señala que una jugarreta política ensayada algunas veces, es la elección anticipada de senadores, que desnaturaliza el procedimiento⁵.

El fracaso del sistema también se evidencia en el comportamiento del Senado en el que, no obstante la forma de elección indirecta de sus miembros, prevalecen las lealtades partidarias o personales, más que las institucionales "de modo que muchos legisladores son más fieles a los intereses y directivas de sus partidos o a las directivas del Presidente de la Nación que a los requerimientos específicos de sus Provincias" (Nestor P. Sagües, ob. cit, Tomo I, p g. 344).

En el mismo sentido, Pedro J. Frías⁶ destaca que "El Senado es para algunos expositores el criterio decisivo de una estructura y de un comportamiento federales. Para probar que el Senado

² BIDEGAIN, Carlos María El Congreso en los Estados Unidos de América, p g. 46/47).

³ BIDEGAIN (ob. cit. p g. 90),

⁴ LINARES QUINTANA, Segundo. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, tomo IX, p g. 198

⁵ SAGÜES, Néstor. Elementos de derecho constitucional, Tomo I, p g. 348

⁶ FRÍAS, Pedro. El comportamiento federal en la Argentina, p g. 34.

actúa conforme a su estructura sería necesario descubrir casos en que, frente a una medida centralizadora, se pronuncie en forma independiente a la de su composición partidaria, o por una alineación de provincias de menos población, esto es, acreditar que la representación de las autonomías ha podido más que la disciplina política. Los casos típicos, intervenciones federales a las provincias, leyes impositivas de coparticipación federal, etc., no revelan esa diversidad de comportamiento."

Como bien podrá advertirse, en el plano de la realidad constitucional, la forma indirecta de designación de los Senadores Nacionales no garantiza la representación de los intereses locales en el órgano de gobierno que, por su particular constitución, está llamado a ejercer la representación territorial de los Estados miembros y, en consecuencia, no se justifica su mantenimiento.

Por ello la elección directa de los Senadores por parte del pueblo de las respectivas Provincias, que encuentra sus antecedentes locales en la reforma de 1949 y en la llamada enmienda de 1972, permitirá, como señala Cesar Enrique Romero, una relación más inmediata entre el pueblo y sus gobernantes, hecho que redundará en el fortalecimiento del sistema democrático, sin que ello ponga en peligro la forma federal de estado adoptada por la Ley Fundamental, toda vez que se mantiene la igualdad en la representación de las Provincias en el Senado.

Por otra parte y en orden a la incorporación de un tercer Senador por Provincia, la reforma propuesta por el despacho de la mayoría tiende, por una parte, a acentuar la participación de las Provincias en la conformación del Congreso de la Nación, permitiendo, por la otra, garantizar la representación de las minorías en su seno; representación que se torna indispensable en un cuerpo que, a más de intervenir en el proceso de formación y sanción de leyes, participa en la designación de ciertos funcionarios, que por su jerarquía, no se ha querido dejar librada sólo en manos del Poder Ejecutivo; autoriza la declaración del estado de sitio en caso de ataque exterior; y actúa como tribunal de sentencia en el juicio político.

Las funciones ejecutivas y judiciales referidas, constituyen al Senado en un órgano de control de los demás Poderes del Estado, control que sólo puede ser ejercido en la medida que se garantice la participación de la oposición en la conformación del cuerpo.

El sistema electoral adoptado por el texto constitucional vigente para la designación de los miembros del Senado, no asegura un grado adecuado de participación de la oposición en su integración. En efecto, el reducido número de cargos a cubrir, sumado a la forma de designación (indirecta, a simple pluralidad de sufragios) y al particular comportamiento electoral de ciertos distritos, ha conferido, generalmente, al partido político que domina la Legislatura local la exclusividad en la asignación de los escaños senatoriales. Si a ello se suma la férrea disciplina que gobierna a los partidos políticos en la Argentina, se puede advertir que las funciones de control del Senado respecto del Ejecutivo, son muy reducidas.

La situación descripta no sólo redundan en detrimento de la imagen del Congreso, que es visto por el ciudadano como un órgano poco eficiente, sino que en la práctica refuerza la forma hiperpresidencialista en la que ha degenerado el gobierno argentino, con el consiguiente desmedro del principio de división de poderes.

En este marco, la reforma que se propicia obedece a la necesidad de fortalecer el rol del Parlamento, restableciendo el equilibrio institucional entre los poderes, como único mecanismo en un Estado de Derecho capaz de controlar los excesos de un Ejecutivo acostumbrado a extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.

Las modificaciones comentadas -que se instrumentan a través de la reforma de los artículos 36, 46 y 48 del texto constitucional- deben ser analizadas también en relación al conjunto de modificaciones propuestas en esta Honorable Convención Constituyente, que fundadas en el nuevo perfil pluripartidista del Senado, le confieren un mayor protagonismo en la formación de las decisiones del gobierno federal, al requerir mayorías agravadas para los acuerdos (dos tercios de los miembros presentes, para los miembros de la Corte Suprema, Procurador General y Defensor General de la Nación, y mayoría absoluta del total, para los Directores del Banco Central y titulares de organismos de control y de regulación, conforme lo aconsejan los dictámenes de las Comisiones de Coincidencias Básicas y Organismos de Control), y al definir a este cuerpo como cámara de origen de las leyes de coparticipación federal (dictamen de las Comisiones de Régimen Federal). Asimismo, en los casos de leyes que requieren mayorías agravadas (Consejo de la Magistratura, Ley de Partidos Políticos, Sistemas electorales, Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras), la nueva composición del Senado asegura un mayor margen de debate y consenso.

INFORME DEL CONVENCIONAL MIGUEL A. ORTIZ PELLEGRINI

ARTICULOS 46 Y 48 DE LA CONSTITUCION NACIONAL (Elección directa, acortamientos de mandatos e incorporación del tercer senador).

El tema de la elección directa de los senadores reconoce como antecedentes las reformas de 1949 y la de 1972.

La primera, en su artículo 47, prescribía: "El Senado se compondrá de dos senadores por cada provincia y dos por la Capital, elegidos directamente por el Pueblo. Cada senador tendrá un voto."

Por su parte, la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional, durante el gobierno de facto de 1972, establecía : Artículo 46: " El Senado se compondrá de tres senadores de cada provincia y tres de la Capital Federal, elegidos en forma directa por el Pueblo de cada una de ellas, en la oportunidad prevista en el artículo 81. Dos le corresponden a la mayoría y uno a la primera minoría. Cada senador tendrá un voto."

Como enseña ZARINI, al referirse a la Bicameralidad del Congreso de la Nación: "Nuestra estructura federal, como lo declara el artículo 1 de la Constitución Nacional, implica una síntesis conciliadora del interés nacional y de los intereses de las provincias. Una, refleja la unidad del Estado Nacional representando proporcionalmente a la población, y la otra es la expresión de las autonomías provinciales consideradas en su individualidad y en un plano de igualdad, sin tener en cuenta su población ni su extensión."

Es decir que el Senado refleja en su composición su propia naturaleza que es la representación igualitaria de las provincias, y tiene por función institucional ser el órgano representativo del federalismo y de la defensa de las autonomías provinciales.

Para la concepción imperante en la Época de la Organización Nacional, el Senado tendrá por misión: " ser la Cámara moderadora y conservadora de las ideas y la tradición legislativa". Resulta comprensible, entonces la elección indirecta realizada por intermedio de las Legislaturas provinciales o del Colegio Electoral en la Capital Federal, pero en la actualidad no parece razonable discutir sobre las ventajas de la elección directa, a la luz de la experiencia histórica y de la creciente demanda de la sociedad en el sentido de elegir directamente a quienes van a representar los intereses

de su provincia. Pero además, la elección directa asegura una mayor lealtad en la representación de los intereses de ese electorado, que exige de sus senadores que representen cabal y eficazmente esos intereses y que ejerzan adecuadamente su función de control.

Por último, en cuanto a la naturaleza y carácter de la representación que compete a los senadores desde el punto de vista de que estos representan a las provincias como entidades políticas autónomas y no al pueblo de esas provincias, es imprescindible destacar que la elección directa, lejos de afectar esa representación, la legitima y refuerza, porque lo único que cambia es el cuerpo que designa al senador, que dejan de ser los representantes del Pueblo que componen las Legislaturas provinciales y pasa a ser directamente el cuerpo electoral, es decir, la soberanía popular misma quien se manifiesta expresa y directamente por tal o cual candidato.

En cuanto a la reducción de los mandatos, a partir de los que resulten electos con este nuevo sistema, la disminución al período que se establece es proporcional a la practicada al mandato del Poder Ejecutivo, es decir un tercio del mandato que fija la Constitución vigente.

El mandato de nueve años que establece el art. 48 vigente, se inspira también en la concepción predominante en la época de sanción de nuestra Constitución que era la de: "conferir sosiego a quien desempeña el cargo, desembarazándolo de urgencias electorales, de pujas de reelección, y convertir al Senado en un órgano moderador y conservador de las ideas y tradición legislativa".

Esta reforma se funda en que en la actualidad no alcanza con la mera periodicidad de los mandatos para cumplir el precepto republicano, cuando esos períodos son tan prolongados que prácticamente tornan ilusoria la posibilidad de controlar la gestión del representante y de rectificar el mandato conferido, para lo cual es necesario establecer lapsos menores que permitan al pueblo, en caso de encontrar satisfactoria la gestión ratificar el mandato a través del sistema de elección directa y la posibilidad de reelección indefinida.

La incorporación del tercer senador que corresponder a la minoría, obedece al propósito de ampliar el espectro político que compone el Senado y enriquecer el debate en su seno porque el actual sistema de lista completa genera la posibilidad cierta de que el cuerpo quede integrado por representantes de un solo color político, lo que no se compadece con la función republicana de controlar al poder y además desalienta la discusión amplia de los más importantes asuntos de la Nación desde ópticas diversas.

La representación proporcional de la primera minoría de cada provincia, por el contrario, fortalece el sistema republicano y consolida el carácter de cámara representativa de los intereses provinciales no solamente desde el punto de vista de la mayoría gobernante sino también desde la opinión de otra fuerza representativa de esa provincia.

Asimismo, la presencia en el Senado de este representante de la minoría promueve la discusión pluralista y la competencia de los partidos políticos en cada provincia por ser los mejores intérpretes y representantes de los intereses de esa comunidad.

Al respetarse la igualdad de representación de los estados provinciales para mantener el criterio de que tengan igual influencia a la hora de las decisiones, este tercer senador no altera el sentido de este cuerpo del Congreso.

Pero para comprender mejor los fundamentos que dieron origen a la actual cantidad de dos senadores por provincia, así como la importancia de incorporar otras opiniones a la discusión, vale la pena recordar lo que sobre el punto informa Joaquín V. González en su Manual de la Constitución Argentina: "... Siendo su representación la de las provincias en su capacidad colectiva, al tener cada una un senador, era exponerse a carecer de representación en muchos casos indispensables de ausencia o impedimento y al fijar dos se ha tenido en cuenta salvar este inconveniente y no formar una cámara muy numerosa ni muy pequeña, porque en el primer caso habría adquirido las mismas características que la Cámara de Diputados y en el segundo, no habría reunido suficientes elementos de juicio y discusión sobre las necesidades de todo el país".

La última cuestión es la referida al sistema adoptado en la cláusula transitoria para regular la transición del régimen vigente al nuevo sistema; en el marco de lo autorizado en la ley que declara la necesidad de la reforma y establece sus alcances, (Ley 24.309 - Punto D).

Sr. YOMA.

A favor. Desgraciadamente, lo único que hemos escuchado han sido exposiciones desde el punto de vista de las pertenencias partidarias, es decir, conforme a las expectativas que cada partido tiene, cuestionando lo que supone un acuerdo de partes, con el mismo discurso y la misma intención con que lo hacen también hacia nosotros. ¿Y por qué? Porque este es un tema de partidos, no solamente de provincias. Esto es cierto y no nos vamos a rasgar las vestiduras –ni hemos descubierto el agujero del mate- diciendo que aquí hay un acuerdo político que dio nacimiento a esta Convención Constituyente, como lo dijo muy escandalizada –desafortunadamente no está presente en este momento- la señora convencional Cristina Guzmán.

Tampoco creo que se va a corregir una Reforma Constitucional el hecho de que el Senado Nacional no solamente representa a las provincias argentinas, si no también a los Partidos Políticos de cuyo seno surgen los hombres de las provincias argentinas.

Estos son los intereses que hay que conciliar y, desgraciadamente las Constituciones de 1853 y 1860 no han podido congeniar en este punto. ¿Por qué?

Porque en el sistema institucional de muchas provincias argentinas a lo largo de las décadas se da el caso, por la extensión del mandato de los senadores, de que estos dejan de tener sintonía política con el gobierno político de sus provincias y pasan entonces a conformar bloques opositores en términos políticos al propio gobierno al que representan.

Esta contradicción entre partidos políticos representados en el Senado y los gobiernos de las provincias que surgieron del mandato popular viene de la Constitución de 1853: Senadores con nueve años de mandato que exceden en dos períodos al de sus gobernadores. Necesariamente, llega un momento en el que no tienen nada que ver los senadores con la dinámica política de los Estados provinciales en lo que a las manifestaciones de la voluntad popular de ellos se refiere.

Estas son discordancias que nos vienen –como bien decía el señor convencional Barcesat- como consecuencia de que los senadores a veces no parecen representar los intereses de sus provincias; es cierto que existen y que no podemos superarlas, quizá, con una reforma constitucional, pero sí podemos tratar de compensarlas.

Tratamos con esta reforma de compensar un poco de los valores: La pertenencia del partido político del cual proviene el senado con los intereses de la provincia a la cual representa. ¿Qué es lo

que hemos buscado los partidos firmantes del acuerdo político –del cual tanto nos venimos a enterar que existía gracias al señor convencional-¿ ¿Los partidos firmantes qué es lo que tratamos de conciliar? Teníamos una realidad según la cual íbamos camino a un Senado monocolor en términos políticos. Halo desde la pertenencia al partido que estaba llegando a homogeneizar el Senado. ¿Cómo podríamos llegar entonces a buscar un equilibrio de las fuerzas políticas para que el Senado Nacional no sea hegemónico del partido gobernante?

... Señor Presidente, lo que hemos buscado como idea fuerza es, primero, el equilibrio republicano en el Senado. Evitar que se transforme en la hegemonía de un solo partido. Este era un riesgo cierto ya que estábamos casi al borde de los dos tercios en el Senado Nacional. Por más que así sea, todo esto no se puede recuperar con elecciones sucesivas. Tiene que pasar muchísimas elecciones para que el partido que hegemonizar el Senado pierda el control absoluto.

El otro tema, es dar una mayor representación a las minorías políticas en el Senado Nacional. Es otro valor a tener en cuenta a través de la incorporación de este tercer senador que la minoría política pudiese estar representada en un cuerpo que necesariamente, dado el sistema actual, tiende a ser monocolor. Es decir equilibrar el Senado Nacional. Por eso se incorpora este instituto del tercer senador por la minoría. ¿Pero cómo hacemos para instrumentarlo?

Hay aquí dos valores en juego que son excluyentes: el voto directo, por un lado, y la incorporación inmediata de este sistema del senador por la minoría, por el otro. Digo que son excluyentes porque no hay manera de establecer el voto directo y que se incorporen los 24 senadores por la minoría en el año 1955. Y no hay manera porque las provincias que no renuevan senadores el año que viene y únicamente se elegiría al senador por la minoría. ¿Y cómo se hace para hacer una lección donde gane el que pierda? Entonces, son dos valores que se excluyen. Hay que priorizar un valor en el año 1955, o el voto directo o la incorporación del senador por la minoría. El primero no puede ser porque excluye el senador por la minoría.

Entonces, hemos privilegiado equilibrar las fuerzas políticas por el Senado e incorporar a partir de 1955 este senador por la minoría con el único sistema posible que es el actual en la etapa de transición que es a través de las legislaturas provinciales. ¿Y porqué las actuales legislaturas provinciales? Porque obviamente tiene que estar electo antes del 10 de diciembre o sino se produce el vencimiento del mandato de los actuales legisladores y queda en Senado con bajas sin cubrir y las provincias sin representación. Para evitar eso, se hace con las legislaturas actuales, las que vencen el 10 de diciembre, para que se pueda acceder a estos senadores el 10 de diciembre. Entonces, llegado el caso de decidir por este valor de equilibrar las fuerzas en el Senado estableciendo que el único sistema posible es a través de las legislaturas provinciales con la actual composición, comenzarán a presentarse los problemas, seguramente la solución ideal, como decía el convencional Barcesat, es la caducidad de todos los mandatos. Es obvio, seguramente es así lo que pasa es que no sólo tiene un problema de índole legal, como marcaba recién el convencional del MODÍN, también tiene un problema que contradice el espíritu de la norma porque al hacer la elección de todos los senadores en forma conjunta, si hubiese sido esa la intención de esta ley, esta reforma no sale, y legítimamente no salía porque a quién se le puede ocurrir que si nosotros decimos se tienen que quitar todos los jueces de la Nación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declararía esta ley de la necesidad de la reforma como inconstitucional. Quien puede decir que caducan los mandatos de los señores diputados en su cámara, si es la cámara la que debe dar sanción a la declaración de necesidad de reforma, tampoco iba a dar sanción como, poder constituido, en defensa de sus derechos, es una cuestión obvia.

Entonces, esa solución, no podía ser porque sería admitir que podemos ir más allá de lo que nos marca la ley declarativa, e inclusive violentar la misma ley que establece el respeto por los mandatos vigentes. Entonces, siguiendo un poco el análisis que nos llevó a la conclusión y el diseño que bien explicó el convencional Paixao, tenemos que instrumentar un mecanismo de transición para posibilitar la perfección del sistema a partir de la renovación total del Cuerpo, y allí sí, en el año 2001, cuando se renueve totalmente el Cuerpo se instrumenta el voto directo y la renovación total del Senado, con la incorporación de la minoría por el voto directo del pueblo.

... Esta transición, necesariamente debía hacerse con las actuales legislaturas provinciales, y debía hacerse incorporando al senador por la minoría el año que viene. Sabemos que hay partidos políticos distritales que las últimas elecciones les generó expectativa electoral y sabemos que quizás este diseño les lleva a decir, pero esto me impide acceder porque no tengo representación parlamentaria en las legislaturas. Y no sólo partidos distritales, nosotros mismos en una provincia argentina hemos sido triunfadores en las últimas dos elecciones, hombres de nuestro partido, como el caso de San Juan, que es un partido nuevo el Frente de la Esperanza y no tiene representación parlamentaria, esta solución lo excluye...

No hemos encontrado la manera, en el ámbito de una solución global que contemple situaciones particulares. Porque tiene que ser una solución global, es imposible tomar provincia por provincia y el interés de cada partido, en función de la última elección y su perspectiva para tener en cuenta una solución que conforme a todos.

Por eso rechazo con mucha convicción y firmeza que esto se trata de una división o de repartirnos las bancas del Senado. Todo lo contrario. Lo que estamos buscando desde el partido gobernante y el principal partido de la oposición es un equilibrio de fuerzas en un sistema democrático que también es para las minorías que cuestionan este sistema, pero que sin embargo, gracias a él, hoy están discutiendo seriamente la posibilidad de integrar el Senado de la Nación. Propongan una solución global, no desde el punto de vista de expectativas partidarias de sus provincias, con respecto a lo que pasó en la última elección, y quizás lo que pueda pasar en la próxima, sino que contemple todo: La instrumentación del voto directo, la inclusión del tercer senador por la minoría, la voluntad de la gente y el mejor equilibrio en el sistema republicano, que es lo que en definitiva buscamos con la incorporación del tercer senador.

Sr. GARCIA LEMA.

... Un representante del Frente Grande ha manifestado que el Senado debería ser suprimido. Obviamente, este no es el espíritu de la actual reforma que parte del mantenimiento de nuestro sistema bicameral, porque se entiende que el sistema federal no está en tela de juicio en nuestro medio y que la Cámara de Senadores, a pesar de todos sus defectos, es una representación igualitaria de las provincias. Representación igualitaria por el sentido que tiene la reforma que se está en consideración, es decir por acrecentar en un senador la representación de las minorías, tiende, por supuesto a ampliar el espectro político correspondiente a cada provincia en el Senado.

En segundo lugar, está la cuestión relativa al tiempo de duración del mandato de los senadores, es decir si serán seis o cuatro años. La posibilidad de un mandato de cuatro años – normalmente se ha considerado que su iniciación coincidiría con la elección presidencial- es una propuesta que no serviría para la atenuación del presidencialismo, que es uno de los propósitos de la reforma. Porque, obviamente, la elección de presidente, conjuntamente con la de la totalidad de los senadores, y la coincidencia del mandato presidencial de cuatro años con el de senadores por el mismo tiempo, tiende a que el partido del Presidente habitualmente se encuentre en mayoría en el

senado por los argumentos que se han dado de tipo histórico –inclusive yo mismo los he formulado– y que todos conocemos. Estos están referidos al efecto de arrastre que suele tener la elección presidencial respecto de las representaciones políticas de todo el país.

Por lo tanto, el mandato de los senadores por el término de seis años, con representaciones que se van renovando bianualmente, tiende a que cuando existe una elección presidencial nos encontremos con que la mitad de la Cámara de Diputados y los dos tercios de la Cámara de Senadores provenga de la representación anteriores y, por lo tanto, a través de un sistema que todos conocemos como opera, puede tender eficazmente a una situación de atenuación del presidencialismo. Dentro de las alternativas que existían de fijar una renovación bianual cada tres años o mantener la renovación por tercios cada dos años, se ha preferido este último caso no solamente por es el más afín al sistema de la propia Constitución, sino por que impide las elecciones todos los años, porque de otra manera se descabezaría la elección de diputados y senadores y esto obligaría a realizar una elección todos los años.

El mantenimiento de las renovaciones bianuales tiene, por otra parte, la conveniencia que, a la mitad de un mandato presidencial, exista la posibilidad de que la ciudadanía se pronuncie sobre esa gestión y lo que suceda en esas elección es que van a suceder a mitad de camino del período de cuatro años, va a ser un juicio de la ciudadanía respecto de cómo se está desarrollando la acción de gobierno. Allí también podría darse la circunstancia, en esa elección intermedia, que por el juego de las renovaciones periódicas y por la voluntad popular expresada en esas circunstancias, el partido del presidente eventualmente podría quedarse en minoría en las cámaras y allí sí operar la hipótesis de la eventual censura, o lo que es lo mismo la necesidad de que el jefe de gabinete encuentre un respaldo parlamentario.

... el sistema de los seis años con las renovaciones periódicas cada dos años va dirigido al mismo objetivo de atenuación del presidencialismo buscado en la figura de jefe de gabinete y por otras instituciones...

... Deficiencias que podría representar la elección del senador por la minoría, cuando esa minoría no coincide con la primera minoría electoral en las últimas elecciones. Pero, como se ha dicho aquí, existe toda una adaptación del sistema indirecto al sistema directo que debe hacerse gradualmente y esas circunstancias también se reflejan en el funcionamiento actual de nuestro sistema institucional que no porque un partido gane las elecciones o mejore su suerte electoral necesariamente eso lo lleva a ser mayoría en la Legislatura provincial, como tampoco eso sucede habitualmente en al Cámara de Diputados. Las composiciones políticas de la Cámara de Diputados de la Nación o de las legislaturas de las provincias requieren un tiempo de ajuste porque precisamente así está pensado el sistema de la Constitución. De modo tal, entonces, que este sistema de transición está pensado sobre la base del funcionamiento de las mismas reglas de juego que están establecidas en nuestra Constitución con la ampliación de la posibilidad que exista un senador por la minoría y con un sistema progresivamente más democrático, porque al cabo de unos pocos años la elección directa de los senadores conjuntamente con este sistema de renovaciones periódicas va a implicar un mayor grado de democracia en el funcionamiento de todo el sistema.

Sra. GUZMÁN.

Estoy de acuerdo con el tema del tercer senador, más la elección directa.

En cuanto al tema de la duración del mandato, coincido con la necesidad de una duración de seis años y la renovación por tercios. Pero creo que el problema, está en el tema de las cláusulas de transición, donde no logramos encontrar algo que sea justo y representativo.

CONVENCIONALES EN CONTRA DE LAS MODIFICACIONES ANTERIORES

OPINIONES DE LOS CONVENCIONALES EN EXTENSO

Sra. PANDO.

La circunstancia de que sean tres senadores no nos preocupa, sino el hecho de que dejen de tener representatividad provincial. Si estábamos en contra de la institución del Senado ya que se dice que se trata de legisladores elegidos por el pueblo que pierden contacto con las bases en virtud de que nueve años representan un lapso extremadamente prolongado, hubiésemos utilizado los dos remedios realmente viables: que después de cada período legislativo, los senadores nacionales rindan cuenta ante las asambleas legislativas provinciales. De ese modo habrá una mayor participación del pueblo y una aprobación anual vinculada al cumplimiento de los designios para los que su provincia les ha otorgado poder. Y el segundo remedio era el sí a un voto de censura y de remoción en caso de que el senador no representara a su provincia, sino a los intereses de su partido.

Sr. MAY ZUBIRIA.

Dentro de esa tónica y a pesar de sostener que algunas instituciones no respondían a un mejoramiento de la Constitución, tratamos de introducir modificaciones. Nos decían que presenta ramos por escrito las propuestas, que las iban a tomar en cuenta. En lo personal, tengo la satisfacción de afirmar que un par de sugerencias que formula, fueron aceptadas, una de ellas sobre la base de un proyecto que suscribí en virtud de una idea original del señor convencional Montes de Oca, respecto de la incompatibilidad de desempeñar conjuntamente la jefatura del gabinete con otra cartera ministerial, y otra relativa a la elección directa del tercer senador por la Capital en 1995, a pesar de que el Frente Grande considera que la elección del tercer senador no mejora el sistema federal argentino en absoluto y que tal vez en la actualidad la mejor garantía de su existencia no es la subsistencia de un Senado pensado hace 141 años.

Sra. OLSINA.

Estoy de acuerdo con la mayoría de los puntos de este Núcleo, con excepción del tema tercer senador. Me parece que esta división por la mayoría y la minoría es casi inexplicable para el pueblo que nos mira. “¿Son los legisladores nacionales representantes de las mayorías o de las minorías partidarias, o son representantes de toda la provincia? ¿Acaso en mi provincia, en Mendoza, en la

que el justicialismo gana las elecciones desde hace siete años, no tenemos dos senadores, uno radical y otro peronista? ¿Acaso estos senadores no se pusieron de acuerdo en los grandes temas que importaban a la provincia y al país?

“¿No habíamos dicho que íbamos a reducir el gasto público y disminuir la burocracia del Estado? Frente a tantas demandas sociales, ¿cómo entender la sociedad que se gasten estos millones por esta innovación, en un momento en que la Argentina y el mundo viven una crisis de representación, que también afecta a los partidos políticos? Creo que no será bien visto.

La sociedad espera la democracia, no la partidocracia. Y los representantes políticos deberíamos dar señales claras de que estamos buscando predicar con el ejemplo, evitando un aumento de cargos.

SR BARCESAT.

Muy probablemente una mejor norma constitucional de coparticipación fiscal sería un principio mucho más efectivo para el aseguramiento de la igualdad en las condiciones de asistencia social de las provincias, que este tema de agregar un senador más a un órgano que ya mismo viene reconocido desde la propuesta de la mayoría como un órgano que no cumple satisfactoriamente las funciones que le están asignadas. Creemos que esto no se mejora con sumarle uno más, tampoco se mejora el régimen de la representación política. En su caso, si se tratara del régimen de la representación política, la propuesta sensata que suscribiríamos con las dos manos, es la de una asamblea única de representación proporcional conforme a la división en distritos electorales del territorio de la Nación. Pero estamos frente a una iniciativa que sabemos que en eso no va a ceder. Yo no hago imputaciones sobre cuáles fueron las intenciones que tuvieron en cuenta. Asumo que hubo algo, pero no por expresión propia sino de uno de los autores de lo que se llamó la Comisión Mixta que hizo la formulación que dijo “esto es lo que nosotros procuramos en función del llamado Pacto de Olivos”. Es decir, nos llevamos, entre otras cosas y situaciones religiosas, la existencia de un tercer senador. Pero no he visto, reitero, un tema de perversidad intrínseca, sino simplemente creo que es una forma en que se estableció un acuerdo, un acuerdo que es bueno que se sepa que se hizo... Nada más.

Sr. AGUIRRE.

Se está discutiendo en esta comisión, dentro de la ley 24.309, la posibilidad de reformar la composición de la Cámara de Senadores. Hemos escuchado lo que ha dicho el miembro informante de la mayoría sobre la necesidad de acelerar los tiempos legislativos, de modernizar y hacer más enriquecedor el debate dentro del Senado, y para lograr esos objetivos, expresados también en los fundamentos recibidos por escrito, planteo tres modos: 1º) la elección directa de los senadores a partir del 2001, 2º) el aumento del número de senadores por provincia, a tres, y 3º) la reducción en la duración del mandato.

Sin embargo, nos parece que los objetivos que se están persiguiendo con esta modificación que se pretende hacer en la Constitución, no tienen nada que ver con la velocidad de trabajo en las Cámaras o enriquecer el debate en el Senado. Esto es una fórmula transaccional que se complementa con una obra de ingeniería de transición, como decía la señora convencional Guzmán, puesto que lo que se pretende es tener en el Senado de la Nación el correlato del ballottage.

Aquí lo que se busca a través del pacto de Olivos, a nuestro modo de ver, es reedificar el bipartidismo, que sufrió un durísimo golpe el 10 de abril de este año. Ya no quedaban dos fuerzas

importantes sino que aparecieron cuatro fuerzas con posibilidades de convertirse sino en mayoría, por lo menos en una primera minoría.

En la provincia se ha dado, se ha reflejado este fenómeno. Sin embargo, apuntando al *ballotage*, que no es ocioso introducirlo porque ayuda a comprender el asunto del tercer senador, con esta cuestión estamos reduciendo el espectro de las fuerzas políticas a las dos que circunstancialmente puedan obtener la mayor cantidad de votos y se obliga a la ciudadanía a optar entre los dos candidatos mayoritarios. Queda reedificado el bipartidismo.

Esto que surge claramente con el argumento del *ballotage*, habría que trasladarlo al Senado de la Nación. Entonces, se incorpora la necesidad de que entren dos senadores por la mayoría y uno por la minoría. Pero la respuesta a una pregunta que hice me exime de mayores comentarios. Evidentemente, el Senado de la Nación va a quedar constituido por la mayoría del peronismo, considerando como minoría la antigua primera minoría, que era el radicalismo.

Como consecuencia, por ejemplo en Mendoza –y en esto me sigo guiando por hacer futurología- en un estudio hecho por el Centro de Estudios para las Nuevas Mayorías –encuestadora de gran prestigio en el país-, publicado en el diario Clarín, y que se refiere a la composición del Senado, se daría que a pesar de que el radicalismo puede estar tercero o cuarto –vaya a saber qué pasa con esa fuerza, Dios dirá y la ciudadanía- resulta que puede estar tranquilamente la primera minoría en el Senado, por esos aproximadamente 17 senadores. Vale decir, que o que estamos viendo no es reforzar el sistema federal.

La expresión bicameral dentro del Congreso de la Nación Argentina tiene que ver con una imitación sana que se ha hecho de la Constitución de Estados Unidos de 1787, donde por primera vez un Senado se transforma en la expresión de Estados dentro del Congreso de esa Nación, anteriormente era un Congreso con expresión unicameral que lo vemos en Gran Bretaña que representa a clases sociales distintas a los Lores, que representa a la aristocracia y los comunes que representa otro sector social. Los Estados Unidos instalaron un Senado como expresión de los Estados y esto se trasladó a la Argentina y es lo que defendemos, que el Senado se transforme en una Cámara de Diputados más chica, que es lo que aparece en la propuesta que hizo el miembro informante de la mayoría.

Cuál sería la diferencia según lo que planteo la mayoría, la propuesta en especial, una Cámara de Diputados más chica, con sistema bicameral para elegir la composición del Senado, según la ley Sáenz Peña y ¿por qué no la lista completa?, porque en definitiva sería una especie de Cámara de Diputados más chica, más reducida, más ágil. Se está buscando, con la introducción de este tercer senador, que sería impuesto por una minoría antigua, una fórmula de transacción donde se restablezca en la República Argentina el bipartidismo, se conceden prerrogativas a la antigua minoría y esta le concede a la mayoría la reelección presidencial, porque había obtenido en la transacción el *ballotage*. Esto a mi juicio lo que se está buscando y no aquellos objetivos que están escritos en los fundamentos y que informaron aquí.

Por otra parte, ha habido otra posición que me preocupa que plantea el desalojo de esta forma bicameral en el Congreso, para reducirlo a una sola Cámara, tomando como ejemplo la República Francesa.

En la historia argentina se terminó el parlamento unicameral, cuando se terminó el país unitario, hacia 1813 había una sola Cámara en el primer año de la República, lo que después pasó a ser la confederación. En consecuencia toda la legislación nacional, por ejemplo la Constitución de

1826 o la de 1829, no tienen en cuenta las situaciones provinciales, pero ya tomaban al Congreso de la Nación Argentina, como un órgano bicameral y fue confirmada en 1853 tomando aquel ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos.

Sería un acto peligroso disolver la Cámara de Senadores, tal como se propone, como el método más rápido para salir de esta cuestión, como puede ser peligroso la cesación de los mandatos de los actuales senadores, porque si pedimos eso sería como un golpe de Estado.

Lo que planteamos es rechazar esta propuesta, pedir que se mantengan los dos senadores por provincia, que se haga la elección directa y que los senadores cumplan con la función que es representar a las autonomías provinciales y representar con el resto de las provincias la igualdad entre ellas y que debe estar expresado en el Congreso de la Nación. Si es así estaríamos evitando la elección indirecta, que es una expresión política antigua que no consulta las nuevas mayorías y minorías, porque está comprado que los ciudadanos quieren votar en forma directa a sus candidatos y estaríamos manteniendo este sistema sabio –como ya se dijo– de la reforma de 1949, donde a pesar de que se modificó la Constitución, se mantuvo el sistema bicameral.

Estaríamos manteniendo este sistema sabio que establece que si los senadores responden a sus funciones y al mandato para el que fueron votados tendrían que defender las autonomías provinciales dentro del Senado de la Nación.

Sr. DEL CASTILLO.

Me voy a referir, doctor Yoma a dos aspectos de su exposición. Uno de ellos parte de un error conceptual, que es dar a los senadores actuales una representación que no tienen al Constitución. Usted decía que representan a las provincias. Hasta aquí estamos de acuerdo, yo diría más, al Estado provincial, pero usted dice que representan a los partidos políticos de las provincias.

Sr. YOMA.- estoy hablando de la realidad, los desafíos de la realidad del sistema que son obvios.

Sr. DEL CASTILLO. Lo que pasa es que no se cumplen las normas. Los senadores son elegidos si pertenecen a un partido político. Los legisladores provinciales están en aptitud de poder elegir cualquier ciudadano de su provincia.

El segundo cuestionamiento es que usted nos ha imputado a los miembros de las minorías que no hemos dado una solución constructiva al planteo que se presenta. Pero es muy difícil dar una solución constructiva porque se parte de una iniciativa que no compartimos, no por problemas políticos sino porque no compartimos la inclusión de un tercer senador. No compartimos el dar un corte partidista al Senado, con la incorporación de un tercer senador. Ese problema lo genera este proyecto de la mayoría. Es muy difícil dar una solución a un problema que produce el pacto.

Pasa el problema por esta ingeniería que se articula hasta el año 2001 con esta solución que estamos en desacuerdo respecto del modo de elección a partir de los senadores que están en el ejercicio de mandato, sería ir en contra de nuestras propias actitudes. Nosotros pensamos, en el caso del Presidente no puede postularse para un próximo mandato consecutivo al presente, porque ha jurado por una norma vigente, entonces, mal podríamos decir que podemos nosotros pretender que la norma de reforma establezca el cese definitivo del mandato de los senadores, resulta difícil dar una solución, no es que no es que no queremos colaborar, aportar ideas constructivas. La mejor idea

puede ser el voto directo e indirecto, fijar como está, dos senadores representando a las provincias, y esto nos ahorrará problemas que van a causar muchas dudas de interpretación y de manejo en las próximas elecciones.

Sr. YOMA. Quiero aclarar algunas expresiones que quizá no se entendieron bien.

Por supuesto que los senadores representan a las provincias argentinas, así lo establece la Constitución Argentina, marca una reliada política obvia que pertenecen a partidos políticos y actúan en función de programas partidarios.

Sr. DEL CASTILLO. Vean que estamos transformado sustancialmente el sistema.

Sr. YOMA. Esto no es una novedad, viene de la Constitución de 1853 – 1860. Lo... Lo que dice el convencional Barcesat, el sistema unicameral, con representación proporcional, pondría nuestras provincias chicas en un congreso unicameral con representación proporcional,... disiento con una solución de este tipo.

Sr. CORNET.

Nuestro proyecto dice así: El Senado se compondrá de dos senadores por provincia y dos por la Capital Federal, y empiezo señalando la desprolijidad del proyecto de la mayoría, porque los artículos 36 y 37 de la Constitución, que no se modificaron, hablan de dos senadores por las provincias y dos por la Capital de Federal, no dicen de la ciudad de Buenos Aires.

Que sean elegidos en forma directa y la forma directa que yo aludo es la forma popular, el voto popular de cada uno de ellos y cada senador tendrá un voto.

... Para el artículo 48 proponemos: “los senadores durarán seis años en el ejercicio de su mandato y son reelegibles por un período consecutivo, deberán rendir un informe anual de lo actuado, ante el plenario de las legislaturas de sus respectivas provincias”. Referente a las cuestiones de manifiesto interés en los asuntos provinciales en que hubieren intervenido durante el período legislativo. El Senado se renovará por terceras partes cada dos años.

... Esta reforma propuesta por el dictamen de la mayoría me demostró que en la historia del hombre y de la República Argentina todo se repite. Se repitió lo que ocurrió en nuestro país en los años 1819 y 1826. Eran Constituciones unitarias que daban al poder central la facultad de designarle a las provincias sus representantes. Ahora, en 1994, el Pacto ha impuesto también en forma unitaria un modo institucional para gobernar la manera en que las provincias tienen que elegir a sus representantes.

Doctor Francisco de Durañona y Vedia

... Siguiendo con el análisis de la ley, dice el proyecto” .. de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría...” Este concepto es equívoco porque cuando no hay mayoría absoluta, la mayoría es, en realidad, la primera minoría. Y lo que la ley designa como primera minoría, es la segunda. Además el senador no representa a la primera minoría sino a las provincias. Así esta establecido desde el Acuerdo preexistente de San Nicolás, donde se dispone que el Senado se compone de dos representantes por provincia porque es el órgano federal por excelencia.

Todos son iguales en el Senado, por eso es tan importante el sentido federal que tiene este órgano legislativo. El senador no representa a la primera minoría, representa a la provincia que lo ha elegido para integrar el Senado de la Nación.

El proyecto dice: "... con la reducción de los mandatos de quienes resulten electos..." Hay un grave error de redacción en el texto constitucional, porque no se reducen los mandatos de quienes resulten electos, sino del senador como investidura permanente. Se fija un nuevo mandato, pero se reduce el del electo. El Senador goza del mandato que la Constitución establece sin reducción.

Hay una confusa recomposición, porque en las provincias habrá que elegir en 1995, 24 senadores por la primera minoría. Después de enfatizar sobre el anacronismo del sistema actual la ley sigue encomendando esta elección por miedo de las legislaturas de las provincias y el colegio electoral de la Capital Federal. Yo creo, que lo nuevo, lo novedoso, lo que va a estar mucho más conectado con al voluntad popular es el voto directo y no la forma que actualmente instrumenta la Constitución de 1853, que no es indirecto, sino que lo elige directamente el Colegio Electoral de la Capital Federal y por las legislaturas de las provincias. Fíjense, las legislaturas tendrán que elegir obligatoriamente a alguien de la minoría. ¿Quién pone un candidato? ¿El partido correspondiente? ¿Los legisladores de ese partido? ¿O la mayoría oficial?

También habrá que elegir en 17 provincias senadores por la mayoría, se supone que esta elección es popular, tiene que decirlo el proyecto con claridad, si en esta elección gana el partido que en la Legislatura es primera minoría, ¿quedarán dos por la primera minoría?

En Capital Federal, como dice la ley, deberán elegir por Colegio Electoral en 1995 un senador por la primera minoría de dicho colegio. ¿Quién convoca al pueblo para que éste forme mayoría en el Colegio? Este se reúne en una suerte de burla a la voluntad popular, se elige a alguien de la minoría. Apenas elegido, éste puede pasar a ser mayoría porque ya hay dos senadores que pertenecen a partidos distintos. Y si la primera minoría es el tercer partido, ¿quién es la mayoría y quién es la minoría? ... En 1999 se elegirán todos los senadores, ¿pero cómo se integrarán la mayoría y las minorías si todavía permanecerán 15 senadores de los actuales hasta el 2001? Habrá 15 senadores esperando ser incorporados durante dos años con inmunidades y privilegios. Hay una mezcla de senadores.

En resumen, se condena al Senado a diez años de ridículo. Habrá por mucho tiempo senadores elegidos por los dos sistemas: Senadores elegidos por las legislaturas por las primeras minorías y senadores elegidos por el pueblo. ¿Qué cuerpo es este, señor Presidente?

Lo que ocurre es que lamentablemente, las diferencias que existen entre el sentido político que inspira al proyecto del partido y el proyecto que responde al Pacto, difiere fundamentalmente porque, a pesar de pertenecer a un partido pequeño nosotros respetamos la soberanía popular que hubiésemos deseado que el Senado ya en 1995 empezará a estar integrado directamente por elección popular y no con el sistema que prevé actualmente a través de las legislaturas. Pero no termina acá mi análisis, nosotros incorporamos un instituto novedoso, queremos que los senadores de la Nación rindan cuentas anualmente en el pleno de las legislaturas, de lo que han hecho en interés de la provincia que representan.

... hicimos una encuesta en una arteria céntrica de la ciudad capital,... de 100 personas, sólo 3 pudieron nombrar como se llaman los 2 senadores nacionales que tiene Córdoba.

Por eso señor Presidente, incorporamos mediante nuestro proyecto que estos legisladores que representan a las provincias, tengan la carga de informar anualmente qué hicieron por su provincia para saber si se justifica en ellos el mandato popular que en algún momento el pueblo les confirió.

... También ponemos un límite en el tiempo de mandato, diciendo que solamente pueden ser reelectos por un solo período, porque parece ser, sin aludir a nadie, que en nuestro país el Senado, en algunos casos, se ha convertido en un cenáculo de privilegios. Ha creado una casta casi inamovible en algunos sujetos que están casi de por vida en la banca de Senado de la Nación.

Creemos que es más consustanciado con un principio de soberanía popular y de presto por el régimen republicano y democrático que los senadores tengan un tiempo para ejercer sus cargos.

... nuestra norma coincide en que el Senado se renueve por terceras partes cada dos años,

Doctor Iván Cullen

.. que demostrará que aplicando estrictamente el cerrojo del pacto, todos los partidos que no integran este pacto, me refiero a las fuerzas que el 10 de diciembre han integrado y han “prendido” en el espectro político nacional, como son el MODIN y el Frente Grande, de acuerdo a esta ingeniería numérica, tres o cuatro millones de argentinos, en esta etapa de transición, o de transacción como ha dicho la diputada Guzmán, no van a tener representación en este alto órgano de nuestra estructura del Poder Legislativo como es el Senado de la Nación. Creo que todos los que estamos sentados en esta mesa, más allá de las diferencias políticas que nos separan, somos respetuosos de la soberanía popular y respetuosos también de que los órganos legislativos siempre reflejan la verdadera composición del sentir del pueblo.

.. Por eso, insisto tanto en el número de senadores a elegir, que sean dos por provincia, porque el espíritu de nuestra Constitución Nacional no quiere para nada que exista lo que sí debe existir en la Cámara de Diputados de la Nación, sino que el Senado sea un órgano federal donde sus legisladores representen a las provincias como instituciones.

Sr. CASTILLO ODENA.

... yo me opongo totalmente a la reforma del artículo que trata la forma de integración del Senado y su forma de elección, fundado en lo siguiente: El Senado tiene una representación de origen estatal, diríamos, de origen territorial. El diputado tiene su origen en el pueblo.

Hay dos formas diferentes de elección y si llevamos a una elección directa la elección de los senadores, daríamos a la Cámara de Senadores el mismo origen electoral de la Cámara de Diputados. Eso no se puede hacer, porque cuando las provincias se reunieron en Santa Fe para constituir la Nación, siguieron un sistema –como decía Alberdi-mixto. Se sacaron elementos del grupo unitario y otros del grupo federal. Así se formó el Congreso, en forma bicameral, donde la Cámara de Diputados representa al pueblo de la Nación, donde cuando más minorías hay es mejor, por eso somos partidarios del régimen proporcional.

En cambio, en el Senado la representación es distinta, es de los Estados provinciales, y el Estado es indivisible, no puede haber un Estado de mayoría y otro de minoría. Por eso es que nosotros, basándonos en el terreno puro y exclusivamente federal que dio origen al país, nos oponemos a la reforma.

Si hubiésemos sido un país unitario, si el Senado hubiera tenido una función nada más que de contrarrestar a la Cámara de Diputados, si hubiéramos aceptado la integración por mayoría y minoría. Pero como en su origen el país nace con el Senado, en representación de los Estados provinciales, y repito que los Estados no pueden ser divisibles en mayoría y minorías.

... (Para la doctora Pando...) los senadores deben durar seis años en su función, deben ser electos seis meses antes de que venza su mandato, para evitar la existencia de un senador electo y un senador en ejercicio, porque así es peligroso, porque el senador tiene inmunidad desde el momento en que es elegido.

Sr. CONESA MONES RUIZ.

... En primer lugar, la elección de los senadores como representantes de las autonomías de los estados provinciales en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Esta reforma creo que es compartida por numerosos convencionales y tiene como finalidad llevar justicia en la elección de los senadores nacionales por cada uno de los estados provinciales y la Capital Federal.

En esta reforma al artículo 46 expresamente se determina que los senadores son representantes de las autonomías provinciales. A través del artículo 47 se imponen mayores exigencias para ser electo senador conforme a doctrinas incluidas en los fundamentos del proyecto: Ser argentino nativo, tener 30 años de edad como mínima, profesión u oficio conocido, idoneidad, buena conducta acreditada y ser natural de la Provincia que lo elija con cinco años de residencia inmediata en ella.

Con referencia a la duración de su mandato... La duración del mandato por nueve años e indefinidamente reelegible, a esta altura de la vida política nacional, constituye un abuso al que había que ponerle fin. Por eso proponemos la reforma al artículo 48, donde decimos que dura cuatro años en el ejercicio de su mandato y es reelegible sólo con un intervalo de un período.

La cláusula transitoria que se agrega por encima de lo que determina la ley creo que excede la competencia de las atribuciones del Congreso y eso ha sido largamente debatido con referencia al artículo 5° de la ley; se actúa fuera de su competencia. Nosotros entendemos que deben caducar los mandatos en forma irreversible el 9 de diciembre de 1995 para todos los senadores en ejercicio.

El orden público constitucional lo permite y además no se impone ninguna restricción para que los actuales senadores puedan ser reelectos. Esto se aclara porque algunas podrían decir que se cercenan sus derechos. Si desean ser electos nuevamente hay que revalidar los títulos y eso hace bien a la democracia.

En resumen... elección directa a simple pluralidad de sufragios, mandato por cuatro años y caducidad de todos los mandatos el 9 de diciembre de 1995 para que asuman directamente los senadores elegidos por el pueblo. Además, la figura del tercer senador transada en el pacto de Olivos no resulta de interés para la Nación y además entendemos que el pueblo de la Nación, el pueblo que nos votó y a quién le debemos nuestra candidatura electoral, no quiere más senadores ni burócratas políticos,... por lo tanto insistimos en la permanencia de dos senadores por cada provincia y por la Capital Federal.

Sr. MAY ZUBIRIA.

... Tal vez no quedó claro lo que enunció el Frente Grande en cuanto a la supresión del Senado de la Nación, no es una propuesta definitiva. Entendemos que a 141 años de sancionada la sabia Constitución de 1853, los problemas de las comunicaciones eran totalmente distintos, es evidente que los senadores que se pensaron en el año 1853 eran los únicos representantes que tenían las provincias en Buenos Aires.

... Hoy en día, representan más eficientemente a las provincias del interior del país las respectivas Casas de las Provincias, que son las sedes naturales del gobernador cuando viajan a la Capital Federal. Los gobernadores no instalan sus despachos, ni en el Senado, ni en la Cámara de Diputado, sino en esas Casas y todos lo sabemos. Los gobernadores, cuando viajan, no tardan más de dos horas entre las ciudades de su gobierno y la sede del gobierno nacional, para representar sus intereses provinciales. Esto no es un problema unitario, somos profundamente federalistas.

... los instrumentos que mejor pueden asegurar la existencia de e federalismo... un proyecto de regionalización va a ser más adecuado para las provincias con recursos más escasos o que tienen menos posibilidades de defenderse...

Para evitar suspicacias y como en la Capital Federal se da una situación que existe en otras provincias... hemos tenido elecciones en tres años seguidos... en las tres últimas elecciones hubo tres resultados distintos. ...

Va a ser muy difícil poder delimitar cual es la mayoría y cual la minoría, a quien le corresponden dos senadores y a quién uno. Creo que la mejor forma de poder elegir al tercer senador por la Capital será a través de una elección directa.

Concretamente, la propuesta que formulo es que en lugar de decir "...en 1995 por la Junta de Electores..." y anticipándonos al sistema de electores que va a regir en adelantes, que diga: "... en la ciudad de Buenos Aires en 1995 el tercer senador se elija por el voto directo...", aplicando el sistema que reirá en el futuro de la República Argentina, y esperamos que por muchos años.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.

Mi primera observación tiene que ver con lo expresado ... en el sentido de que los senadores representan a las provincias y que los Estados no tienen mayoría ni minorías, por lo tanto, tendrían que ser dos y no admitir el tercer senador, debiendo ser elegidos por la Legislatura, como hasta ahora.

...Si aceptamos como cierto que los Estados no tienen mayoría ni minorías, con ese criterio, no tendría minorías la Cámara de Diputados de la Nación...

Sr. BRAVO.- No es así, es diferente la conformación. La Cámara de Diputados representa al pueblo y el Senado a las provincias; son dos bases electorales distintas.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- El Artículo 37 de la Constitucional Nacional establece que "la Cámara de Diputados... Obviamente, si es un solo Estado, el criterio expuesto por usted es un absurdo, porque en la Cámara de Diputados no habría minorías.

Sr. BRAVO.- No es así, porque en la Cámara de Diputados puede haber minorías porque hay representantes de todo el pueblo.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- La representación de un Estado de ninguna manera se opone a que exista una representación de mayoría y otra de minoría. Así como estas existen en la Cámara de Diputados, también pueden hacerlo en los Estados provinciales. En otras palabras, las representaciones de mayorías y minorías y el tercer senador, en nada se oponen al sistema federal. No tiene nada que ver la cantidad de representantes con el sistema federal. Si el acuerdo de San Nicolás fijó dos senadores por provincia, no por ello inventó los Senados.
... Me parece mucho mejor la representación directa con el pueblo para que represente al Estado provincial.

El derecho público provincial, reconoce instrucciones en constituciones provinciales, incluso se ha puesto la revocatoria del senador que no respete estas instrucciones que le da la provincia.

Por ejemplo, mi provincia reconoce la posibilidad de dar instrucciones a sus senadores nacionales. Otras provincias, como Tierra del Fuego, han puesto la revocatoria de sus senadores nacionales en sus constituciones para el caso que no cumplan estas instrucciones. Esto es discutible, me parece, sustraer totalmente el sistema de instrucción por el de la elección directa, porque un senador que no represente adecuadamente a la provincia, que no cuide los intereses de la provincia, que no manifieste interés por los intereses de la provincia en el Senado Nacional, seguramente, tendrá que ser revocado en su mandato en las siguientes elecciones.

No podrá optar por una reelección si no representa los intereses de su provincia. De tal manera que a elección directa, a mi criterio, no soluciona este complicado sistema de instrucción. No tiene nada que ver que lo haga por representación provincial, en consecuencia limita la perfección, se nota una mejor representación provincial, una mejor representación de los intereses en el Senado y un mejor contralor de los propios electorados de cada provincia.

En cuanto a la transición, creo que en general se ha llegado a un consenso sobre los objetivos que llevaron a la reforma de la Constitución para fijar un tercer senador que sea elegido por el pueblo y las objeciones más importantes se han presentado en el camino de la transición. Las discusiones que tuvimos en comisión...

La primera introducción al tema fue sostener el sistema tradicional: La elección por la Legislatura por un sistema indirecto. No es un invento de nuestra comisión sino que es el sistema tradicional argentino. ... Los senadores seguirán siendo elegidos al acabar sus mandatos por las legislaturas provinciales. Esta discusión entre legislatura vieja legislatura nueva... seguiría normalmente. Es decir, vencido el mandato de un senador se reúne la Legislatura de ese momento y elige un nuevo senador.... Las perspectivas que tienen algunas fuerzas por haber ganado, por ejemplo en las últimas elecciones, presuntamente hace que se mantenga esta situación para después, y entonces lleva a evitar las legislaturas vigentes del '91 al '94.... Nosotros nos hemos pronunciado por las vigentes, no porque nos convenga más, no hemos hecho ningún cálculo, simplemente por el método tradicional de elegir un senador es por las legislaturas.

Sra. GUZMAN.- Dice que se han pronunciado por el vigente, pero este no es el texto ni cláusulas transitorias, no hace al texto de la Constitución '53 actual.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- La cláusula transitoria a la que nos referimos es que corresponden dos bancas al partido que tenga mayoría de miembros de las legislaturas y el restante al partido, partidos o alianzas que le siguen en número de ietnros.

Sra. GUZMAN.- Este sistema no es el de la Constitución actual

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- Esa es la innovación

Sra. GUZMAN.- Las minorías pueden ser alianzas que se hablan en las Cámaras o en el Colegio Electoral.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.- La minoría, sin lugar a dudas, es el segundo en las elecciones. ...

Sr. BASSANI. ¿Quién hubiese elegido el senador si no existía este reforma? Las legislaturas.

Sra. GUZMAN.- Es un problema de representatividad.

Sr. LLANO... los demócratas mendocinos entendemos que el tema es una cuestión sustancial para la firma del pacto de Olivos. ...

Estamos persuadidos que el Senado de la Nación debe ser el órgano de representación de las provincias. Coincidimos con el convencional Barcesat cuando señala que esto es una ficción. Ha dejado de tener este carácter de Senado de la Nación para pasar a ser el Senado un órgano más de representación de los partidos. No se nos escapa la realidad de la política moderna pero entendemos también que más que varar esta sesión hay que trabajar y tomar los recaudos para que el Senado de la Nación vuelva a convertirse en la Cámara de las autonomías.

El aumento del número a tres, al margen de que no es necesario para el país, agrava esta ficción, desnaturaliza más el carácter de representantes de los senadores no compadeciéndose con nuestra forma federal de gobierno. Hubiéramos preferido, y así lo dejamos sentado en proyecto presentado por nuestro bloque, que la Cámara de Senadores mantuviera una representación igualitaria, como lo fue en 1819 en que había solamente dos representantes por cada provincia. No se admite modificación alguna al actual régimen constitucional sobre la materia, fortaleciendo el federalismo que es uno de los fines declarados por la ley de la necesidad de la reforma, dejando a las provincias en libertad para que sean ella y no la Constitución Nacional, las que determinen el modo de elección de sus senadores, y señalando además que para el caso de la Capital Federal debe ser en forma directa, como es la intención de nuestro partido....

... tal cual está planteada la reforma, por lo menos en el tiempo de transición, se va a producir una distancia muy grande entre la voluntad pupilar y lo que representa, por su composición política, el Senado de la Nación.

En esta materia no vemos mala intención, vemos un error, que sea ha partido de un supuesto falso, de creer que la realidad política argentina iba a seguir o seguirá transitando por una alternancia en el primero y segundo puesto, en cuanto al número de votos en el orden nacional, entre el radicalismo y el peronismo. No sé si esto podrá cambiar, pero a partir de las últimas realidades electorales, se puede cortar y dar lugar a nuevos fenómenos políticos. Si esto es así, esta reforma como está proyectada, con la eventual hostilidad política que puede tener un Senado de la Nación respecto a un presidente electo que no pertenezca al justicialismo ni al radicalismo, puede ser fuente de perturbaciones institucionales y no coadyuvar a una marcha armónica de los asuntos del país y de la política de gobierno.

Creemos necesario mantener dos representantes por provincia, que el Senado siga siendo la Cámara de las Autonomías, reforzar a través de las modificaciones el carácter federal y no incorporar un tercer senador que, en definitiva, viene a reforzar un sistema bipartidista, que si bien tiene sus orígenes en un pasado reciente, tal vez no refleje la realidad futura de la política argentina

Sr. LLANO... los demócratas mendocinos entendemos que el tema es una cuestión sustancial para la firma del pacto de Olivos. ...

Estamos persuadidos que el Senado de la Nación debe ser el órgano de representación de las provincias. Coincidimos con el convencional Barcesat cuando señala que esto es una ficción. Ha dejado de tener este carácter de Senado de la Nación para pasar a ser el Senado un órgano más de representación de los partidos. No se nos escapa la realidad de la política moderna pero entendemos también que más que varar esta sesión hay que trabajar y tomar los recaudos para que el Senado de la Nación vuelva a convertirse en la Cámara de las autonomías.

El aumento del número a tres, al margen de que no es necesario para el país, agrava esta ficción, desnaturaliza más el carácter de representantes de los senadores no compadeciéndose con nuestra forma federal de gobierno. Hubiéramos preferido, y así lo dejamos sentado en proyecto presentado por nuestro bloque, que la Cámara de Senadores mantuviera una representación igualitaria, como lo fue en 1819 en que había solamente dos representantes por cada provincia. No se admite modificación alguna al actual régimen constitucional sobre la materia, fortaleciendo el federalismo que es uno de los fines declarados por la ley de la necesidad de la reforma, dejando a las provincias en libertad para que sean ella y no la Constitución Nacional, las que determinen el modo de elección de sus senadores, y señalando además que para el caso de la Capital Federal debe ser en forma directa, como es la intención de nuestro partido....

... tal cual está planteada la reforma, por lo menos en el tiempo de transición, se va a producir una distancia muy grande entre la voluntad pupilar y lo que representa, por su composición política, el Senado de la Nación.

En esta materia no vemos mala intención, vemos un error, que sea ha partido de un supuesto falso, de creer que la realidad política argentina iba a seguir o seguirá transitando por una alternancia en el primero y segundo puesto, en cuanto al número de votos en el orden nacional, entre el radicalismo y el peronismo. No sé si esto podrá cambiar, pero a partir de las últimas realidades electorales, se puede cortar y dar lugar a nuevos fenómenos políticos. Si esto es así, esta reforma como está proyectada, con la eventual hostilidad política que puede tener un Senado de la Nación respecto a un presidente electo que no pertenezca al justicialismo ni al radicalismo, puede ser fuente de perturbaciones institucionales y no coadyuvar a una marcha armónica de los asuntos del país y de la política de gobierno.

Creemos necesario mantener dos representantes por provincia, que el Senado siga siendo la Cámara de las Autonomías, reforzar a través de las modificaciones el carácter federal y no incorporar un tercer senador que, en definitiva, viene a reforzar un sistema bipartidista, que si bien tiene sus orígenes en un pasado reciente, tal vez no refleje la realidad futura de la política argentina.

CLAUSULA TRANSITORIA

Sr. DE SANCTIS.

La cláusula transitoria, tal como está concebida en el Núcleo de Coincidencias Básicas, se puede mejorar sin violarlo ni desacomodarlo. El ideal jurídico para la elección de senadores es que esta sea directa a partir de 1995, pero si tiene que ser por cada legislatura estimo que lo más legítimo desde el punto de vista político es que lo hagan las legislaturas nuevas, aquellas que expresen la voluntad popular actualizada de 1995.

Eso le daría el cierre de legitimidad que tiene esta buena institución del tercer senador, que contempla la participación de las minorías como mayor control del poder presidencial. Le daría más legitimidad porque sería el fruto de la voluntad popular de 1995.

Sr. MESTRE.

Se ha criticado en este recinto el hecho de que la cláusula transitoria del artículo 46 exprese que "en ocasión de renovarse un tercio del Senado 1995, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en 1986, ser designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella."

¿Qué significa la expresión "en lo posible", tan cuestionada a lo largo de este debate? Significa, señor presidente, que si en algunas provincias, la actual composición es de un senador por un partido y otro senador por otro, a la hora en que a través de la Legislatura deba elegirse el senador por la minoría en este caso, ser en lo posible para asegurar la mayoría; porque si los dos que están representados no son la expresión de los que tienen el mayor número de legisladores, sin duda no podrán elegirlo. De la misma manera, suceder cuando la integración de la Legislatura sea al revés.

La expresión "en lo posible" está incluida porque este es un mecanismo de transición que tiende a asegurar dos senadores para la mayoría y uno para la minoría. Esto forma parte de la transición.

A través de esta cláusula transitoria se ha buscado dar la máxima garantía para que la mayoría, en lo posible, obtenga las dos representaciones, y un senador sea por la minoría.

Sr. BASSANI.

En 1995 se elegirá el tercer Senador por cada provincia. En este caso deber ser una elección indirecta, ya que era imposible hacerlo en la forma directa que todos hubiésemos querido, porque la propia Ley 24.309 nos remite a la forma de elección del art. 46, y a su vez, porque si aún la ley no lo hubiese hecho, hubiese sido muy difícil legislar esta situación a través de cláusulas transitorias en la Constitución. Cómo haríamos, Sr. Presidente, para elegir un Senador por cada provincia, que tendría que representar a las minorías, en muchas provincias argentinas que tienen dos Senadores cuyos mandatos vencen en el año 1998 y en el 2001, del mismo color político, y que tendrían que haber sido electos por la minoría en forma directa cuando quien, ganando la elección, no se llevaba el Senador.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.

Así, en el art. 2 , punto D, inc. a), la ley 24.309 establece la vigencia inmediata de esta reforma a partir de 1995, mediante la incorporación del tercer senador garantizando la representación de la primera minoría.

En el mismo artículo, punto D, inc. b) la ley determina la forma de implementación de estos objetivos en dos sub-incisos. El primero de ellos dispone que la cláusula transitoria deberá respetar los mandatos existentes. Aquí aparece el primer límite, y en el segundo sub-inciso, indica el sistema para poner en práctica la decisión de incorporar al tercer senador por la minoría a partir de 1995, designando como cuerpos electores a tal fin a los "órganos previstos en el art. 46 de la C.N. texto de 1853 cuidando que las designaciones, consideradas en su totalidad, otorguen representación a la primera minoría de la Legislatura o del cuerpo electoral, según sea el caso".

En este contexto, la cláusula transitoria establecida por la Comisión, determina que: 1) Los actuales senadores nacionales desempeñarán su cargo hasta que finalice el mandato que les corresponde, en cumplimiento del primer límite fijado en el sub-inciso 1) del inc. b) del punto D al que hemos hecho referencia.

2) Para la renovación parcial del Senado del año 1995 por la finalización del mandato de los que fueron elegidos en 1986, la designación de un tercer senador por distrito, designado por cada Legislatura, conforme al segundo sub-inciso citado, que indica que la elección se hará: "por los órganos previstos en el art. 46 de la C.N. texto de 1853". Asimismo, se establece que al proceder a la elección los cuerpos legislativos provinciales deberán efectuarla de tal modo que correspondan dos bancas al partido mayoritario en esa Legislatura, y la tercera banca al partido que le siga en número de miembros en ese cuerpo. Para el caso de empate, se establece que la designación favorezca al partido que haya obtenido mayor cantidad de votos en la elección legislativa inmediatamente anterior.

Es decir, que también para esta transición, y en congruencia con la constitucionalización de los partidos políticos ya aprobada por esta Convención, la competencia para proponer candidatos a cargos electivos corresponde exclusivamente a los partidos políticos o alianzas electorales.

El tercer párrafo de la cláusula transitoria prescribe que se aplicarán estas mismas reglas de designación para la renovación de los senadores cuyo mandato vence en 1998 y para los casos en que sea necesario el reemplazo de los senadores cuyas bancas quedaran vacantes por alguna de las causales previstas en el artículo 54, que establece que debe procederse a la designación del reemplazante en forma inmediata. En este caso, el reemplazante corresponderá al partido que tenga mayor número de miembros en la Legislatura respectiva al momento de la vacancia, salvo que ello importe que la representación provincial quede integrada por senadores de la misma fuerza política, porque ello violaría la representación proporcional .

En el cuarto párrafo se establece una regulación diferencial para el caso de la ciudad de Buenos Aires, porque al carecer ésta nueva unidad política de Legislatura y habiéndose agotado el mandato del Colegio Electoral que designara al último senador por ese distrito precisamente por haber cumplido su finalidad, para cumplir el objetivo de vigencia inmediata de la reforma en cuanto a la incorporación del tercer senador a partir de 1995 hubiera sido necesario llamar a elecciones de un nuevo Colegio Electoral, lo que carece de sentido porque precisamente en el año 1995 a partir de su nuevo status, el electorado de la ciudad de Buenos Aires elegir directamente sus autoridades y entonces resulta más apropiado en este caso proceder a la elección directa también del Senador en 1995. A partir de 1988, cuando Buenos Aires ya tenga Legislatura, ser este cuerpo quien designe a

los senadores que corresponda, hasta que comience a regir para todos los distritos el sistema de elección directa desde el año 2001.

El quinto párrafo de esta cláusula transitoria fija el plazo para la elección del Senador, que ser de sesenta días de anticipación como mínimo, pero nunca mayor de noventa, para evitar situaciones en la que algunos candidatos aprovechando la mayoría que detentaban en ese momento en la Legislatura de su provincia, se hicieron designar con antelación de hasta un año existiendo otro mandato vigente.

El sexto párrafo ratifica lo precedentemente expresado en punto a la exclusividad de los partidos políticos o alianzas electorales para proponer candidatos a cargos electivos.

El séptimo párrafo determina que en cada elección de senador deber designarse también el suplente respectivo para los casos de vacancia del art. 54, establecido en esta cláusula transitoria en concordancia con la legislación electoral y de partidos políticos vigente.

La última disposición de la cláusula transitoria fija el año 2001 como fecha de vencimiento de todos los mandatos, al efecto de que a partir de ese año comience a regir en plenitud el sistema de elección directa de tres senadores, dos por la mayoría electoral en cada provincia y el tercero por la minoría que le sigue en cantidad de votos.

Las dificultades para establecer este régimen de transición derivaron de la imposibilidad de cumplir los dos objetivos en forma inmediata: la elección directa y la incorporación del tercer senador a partir de 1995. Por ello el régimen establecido elabora reglas para la transición en el marco, como se ha expresado anteriormente, de las limitaciones impuestas en la ley declarativa de la necesidad de la reforma N 24.309.

Antes de concluir debo dejar expresada mi posición en el sentido de aproximar lo más posible en el tiempo la elección directa de los senadores, como dejé manifestado en la discusión en comisión, pero se ha adoptado este sistema para no contradecir la voluntad del Congreso expresada en la ley N 24.309, lo que podría viciar este aspecto de la reforma (art. 6, ley 24.309), por lo cual dejo expresada mi opinión sobre este punto en este informe.

Sr. CARLOS SKIDELSKY.

4. Inaplicabilidad de la cláusula transitoria propuesta.

Por contradicción entre el punto D): "Elección directa"; punto a) inmediata vigencia de la reforma a partir de 1995 y punto b) que difiere la elección y mantiene el mecanismo electivo por las Legislaturas, en unos casos y en otros no.

... Que a objeto de evitar la contradicción existente entre inciso a) del punto D) del "Núcleo de Coincidencias Básicas" que dispone la inmediata vigencia de la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional, preceptuando la elección directa de tres senadores y el inciso b) referido a una cláusula transitoria que plantea el respeto por los mandatos existentes y la elección del tercer Senador por las Legislaturas, estableciendo un procedimiento promiscuo y engorroso entre el cuerpo electoral y los poderes legislativos locales, viene a proponer al Plenario de esta Hon. Convención, en uso de sus legítimos poderes se sustituya la referida cláusula transitoria por otra que permita la inmediata vigencia de la reforma propuesta.

Sosa Richter comienza tratando el tema del art.2§ letra D) referido a la elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primer minoría, que es precisamente, el que nos ocupa. Y nos dice:"el inciso b) declara: 'una cláusula transitoria atenderá las necesidades resultantes de. 2da. decisión de integrar la representación con el tercer senador a partir de 1995. A tal fin los órganos previstos en el artículo 46 de la Constitución Nacional en su texto de 1853 elegir n. etc.'".

"Los órganos previstos en el art.46 de la Constitución -prosigue- son las Legislaturas locales. Y bien, tomamos una Constitución provincial, la de Buenos Aires, la cual en su art.100 inc.4§, encomienda a la Asamblea Legislativa la verificación de la elección de senadores al Congreso Nacional. El art.47 determina que en toda elección se dará representación en proporción al número de adherentes (votos). El art.101 señala que los nombramientos que se defieren a la Asamblea deberán hacerse a mayoría absoluta de los miembros presentes".

"Puede ocurrir, -añade- y de hecho va a ocurrir, que un grupo de representantes provinciales, prevalidos de estas normas constitucionales de la provincia, designen tres senadores nacionales de una sola mayoría. "¿Qué, ocurre, entonces? Que el Congreso Nacional rechace las designaciones (art.56 de la Constitución Nacional)".

"Por un lado -reflexiona- los representantes provinciales deben ajustar su conducta a las normas de la Constitución Provincial vigente. Está claro que la Constitución Nacional prima o prevalece sobre las normas constitucionales provinciales. Entonces es preciso concluir que para instrumentar, sin conflictos, la reforma nacional que establece tres senadores por provincia, dos por la mayoría y uno por la primera minoría, deben, necesariamente, reformarse las constituciones provinciales; o ellas se reforman de hecho por la aplicación compulsiva y conflictual de la Constitución Nacional, cuando no se respeta por las Legislaturas locales lo establecido en la Constitución Nacional".

Y aquí es donde el autor citado yerra -como bien lo observa Iturraspe en su Proyecto- pues, se pregunta "¿qué pasa si la Legislatura no se reúne o si dicta una norma que contraría la de la Constitución Nacional?

Obviamente, como lo reconoce el propio autor, "la reforma se efectuaría de hecho por aplicación compulsiva y conflictual de la Constitución Nacional".

Como lo sostiene el Convencional Constituyente Ivan Cullen ("La Capital" 18 de Julio de 1994 p g.7)⁷: " a) No puede haber senadores elegidos en forma diferente, algunos por las Legislaturas y otros por el pueblo en forma directa (ahora los hay porque Buenos Aires (ciudad) elige y en el resto del país se los digita por las Legislaturas; b) ...no se respetaría la regla de dos por la mayoría y uno por la minoría (tampoco se asegura ahora, con la modificación en dos distritos en 1995 y en 15 distritos en 1998); la ley de convocatoria no permite la elección directa (tampoco se respeta ésta que no impone la regla del 2 y 1, y además hay elección directa en la ciudad de Buenos Aires."

5. Precariedad de los mandatos existentes ante la nueva la preceptiva constitucional.

Se dirá que este engorroso mecanismo se impone por la necesidad de respetar los mandatos existentes. Pero no hay tal porque nadie puede tener derechos adquiridos contra la soberanía popular y a todo evento nada impide la reelección cuando el mandato cesa por disposición constitucional.

⁷ CULLEN, Ivan. La Capital" 18 de Julio de 1994 p g.7.

"No hay derechos adquiridos otorgados por actos jurídicos constitucionales: en tal sentido ellos tienen carácter de orden público"⁸.

Por consiguiente, en vez de dictar una cláusula transitoria como la que se propone, la que no hace sino vulnerar principios elementales de congruencia e igualdad, se impone dictar otra del mismo carácter, que declare operativa y de aplicación inmediata la reforma de los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional.

Al respecto dice el citado Quiroga Lavié: "...las normas operativas, en virtud de ser incondicionales, producen plenos efectos desde que existen, a saber: a) derogan las normas constitucionales que se les oponen; b) son exigibles ante los órganos jurisdiccionales y c) Las leyes, tanto anteriores como posteriores, que las contradigan ser n inconstitucionales".

En consecuencia de todo lo dicho propongo la sustitución de la cláusula transitoria propuesta en el punto D) del "Núcleo de coincidencias Básicas", por la siguiente: Cláusula transitoria. A fin de adecuar lo propuesto en el punto D) del "Núcleo de coincidencias Básicas", a los efectos de posibilitar el nuevo régimen de elección de senadores nacionales, los mandatos vigentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Constitución, se considerarán cumplidos al 9 de diciembre de 1995.

Sr. YOMA.

Hay aquí dos valores en juego que son excluyentes: el voto directo, por un lado, y la incorporación inmediata de este sistema del senador por la minoría, por el otro. Digo que son excluyentes porque no hay manera de establecer el voto directo y que se incorpore los 24 senadores por la minoría en el año 1955. Y no hay manera porque las provincias que no renuevan senadores el año que viene y únicamente se elegiría al senador por la minoría. ¿Y cómo se hace para hacer una lección donde gane el que pierda? Entonces, son dos valores que se excluyen. Hay que priorizar un valor en el año 1995, o el voto directo o la incorporación del senador por la minoría. El primero no puede ser porque excluye el senador por la minoría. Entonces, hemos privilegiado equilibrar las fuerzas políticas por el Senado e incorporar a partir de 1995 este senador por la minoría con el único sistema posible que es e actual en la etapa de transición que es a través de las legislaturas provinciales. ¿Y porqué las actuales legislaturas provinciales? Porque obviamente tiene que estar electo antes del 10 de diciembre o sino se produce el vencimiento del mandato de los actuales legisladores y queda en Senado con bajas sin cubrir y las provincias sin representación. Para evitar eso, se hace con las legislaturas actuales, las que vencen el 10 de diciembre, para que se pueda acceder a estos senadores el 10 de diciembre. Entonces, llegado el caso de decidir por este valor de equilibrar las fuerzas en el Senado estableciendo que el único sistema posible es a través de las legislaturas provinciales con la actual composición, comenzarán a presentarse los problemas, seguramente la solución ideal, como decía el convencional Barcesat, es la caducidad de todos los mandatos.

...Quien puede decir que caducan los mandatos de los señores diputados en su cámara, si es la cámara la que debe dar sanción a la declaración de necesidad de reforma, tampoco iba a dar sanción como, poder constituido, en defensa de sus derechos, es una cuestión obvia.

Tenemos que instrumentar un mecanismo de transición para posibilitar la perfección del sistema a partir de la renovación total del Cuerpo, y allí si, en el año 2001, cuando se renueve

⁸ QUIROGA LAVIE, Horacio. "Derecho Constitucional". ed. 1993 p g.83

totalmente el Cuerpo se instrumenta el voto directo y la renovación total del Senado, con la incorporación de la minoría por el voto directo del pueblo.

No hemos encontrado la manera, en el ámbito de una solución global que contemple situaciones particulares. Porque tiene que ser una solución global, es imposible tomar provincia por provincia y el interés de cada partido, en función de la última elección y su perspectiva para tener en cuenta una solución que conforme a todos.

Por eso rechazo con mucha convicción y firmeza que esto se trata de una división o de repartirnos las bancas del Senado. Todo lo contrario. Lo que estamos buscando desde el partido gobernante y el principal partido de la oposición es un equilibrio de fuerzas en un sistema democrático que también es para las minorías que cuestionan este sistema, pero que sin embargo, gracias a él, hoy están discutiendo seriamente la posibilidad de integrar el Senado de la Nación.

Sr. GARCIA LEMA.

Deficiencias que podría representar la elección del senador por la minoría, cuando esa minoría no coincide con la primera minoría electoral en las últimas elecciones. Pero, como se ha dicho aquí, existe toda una adaptación del sistema indirecto al sistema directo que debe hacerse gradualmente y esas circunstancias también se reflejan en el funcionamiento actual de nuestro sistema institucional que no porque un partido gane las elecciones o mejore su suerte electoral necesariamente eso lo lleva a ser mayoría en la Legislatura provincial, como tampoco eso sucede habitualmente en la Cámara de Diputados. Las composiciones políticas de la Cámara de Diputados de la Nación o de las legislaturas de las provincias requieren un tiempo de ajuste porque precisamente así está pensado el sistema de la Constitución

RESUMEN: ...este sistema de transición está pensado sobre la base del funcionamiento de las mismas reglas de juego que están establecidas en nuestra Constitución con la ampliación de la posibilidad que exista un senador por la minoría y con un sistema progresivamente más democrático, porque al cabo de unos pocos años la elección directa de los senadores conjuntamente con este sistema de renovaciones periódicas va a implicar un mayor grado de democracia en el funcionamiento de todo el sistema.

Sr. MAY ZUBIRIA.- Eso en 1998, pero de 1995 a 1998 tendría un senador el radicalismo y otro el justicialismo.

Quiero evitar que en 1995 en esa eventual Junta de Electores quieran aplicar el espíritu de la ley de asegurar que la mayoría tenga dos senadores y la primera minoría uno y se desconozca el resultado de las urnas, cosa que ustedes sufrieron hace unos cuantos años.

La segunda cuestión: cómo elegir los senadores de las provincias: los senadores siempre estamos en la cláusula transitoria, los senadores de las provincias cuyos mandatos vencen el 10 de diciembre de 1995. Se podría buscar alguna forma de manera que los senadores que van a cubrir el período 1995 -2001 sean elegidos por esas legislaturas, pero con un sistema de ingeniería electoral que asegure que esos Cuerpo estuvieran integrados, por lo menos parcialmente, por los legisladores electos en el año 1995.

Sr. BASSANI.- Por un día se quedaría sin senadores de la Nación. Los elegiría un Cuerpo que inicia su mandato el 10 de diciembre. Y podrían demorarse hasta un mes también porque no se cumplen las Constituciones provinciales.

Sr. BARCESAT.- Me parece que hay dos errores en esta cláusula. El primero, al final del tercer párrafo, donde se refiere a un órgano que constitucionalmente va a dejar de existir, que es la Junta de Electores, que se resucita al sólo efecto de la elección de 1995. El otro, creo que la redacción directamente debe decir que en la Capital Federal se va a elegir el tercer senador, sin decir mayoría o minoría, y que en 1998 podemos prever ahora que va a ser del órgano legislativo, porque todavía no está creado.

... estamos limitando las potestades a la Convención Constituyente de Buenos Aires, le estamos limitando una atribución que le es propia..

... Debemos eliminar lo de la Junta de Electores y que sea el tercer senador a secas.

Sr. PAIXAÔ.- No le es propia, lo dice la Constitución. El tema de las cláusulas de transición, donde no logramos encontrar algo que sea justo y representativo.

... Si decimos que son representativos de la voluntad popular, ... cabe preguntar ¿es que no ha pasado nada en el país de 1991 hasta ahora? ... la situación de 1991 la congelan en 1995 con los resultados que vienen de 1991-1993. No entran los resultados de 1995, queda congelado ahí y se traslada de esa manera al 2001.

... Los legisladores en las provincias actúan como juntas e electores. La Capital va a tener la posibilidad de tener su junta de electores de 1995. Así lo plantea el proyecto. Pareciera a veces que se tiene que ser perdedor para ganar. ... ¿por qué los que vencen en 1998 tienen que seguir manteniendo la elección indirecta? ¿Por qué tiene que ser tan larga la transición e imponernos la situación de 1991 hasta 2001?

Sr. Baum.- ...En 1998 las legislaturas provinciales van a estar renovadas por la elección de 1995.

Sra GUZMÁN.- Dos tercios del Senado traen la situación política de 1991 y la trasladan a 2001 por la constitución de la Cámara que de igual manera lo hacen en la mayoría de las provincias, con excepción de San Juan, por eso la de 1991 y 1993, tiene la las legislaturas como cuerpo electoral.

Sr. Baum.- Lo que pasa es que está elegido hasta el 2001 muchos senadores.

Sra GUZMÁN.- No estoy de acuerdo, se ha dicho incluso que hay que delimitar esta situación, es uno de los motivos. Las de 1991 y 1993 son las que van a elegir a los senadores de 1995, antes que se constituya la nueva Cámara y esto nos está condicionando hasta el 2001.

Sr. BASSANI.- Es tal cual. En el Senado la elección de los senadores antes del 10 de diciembre de 1995 tienen mandato hasta el 2001. Ya en 1993 fue presentando por el radicalismo el primer proyecto que se refería al acuerdo de mandatos y que pretendía cambiarlo y si no acortásemos el mandato y estableciéramos el voto directo no resolveríamos el problema. En este es que esta Cámara elegiría en el 2001 y tendrían mandato hasta el 2004. En el esquema de la necesitada de incorporar un senador por provincia y que haya dos senadores por la mayoría y uno por la minoría no existe ingeniería electoral posible.

Sr. Cullen.- Si lo hay, acortar un nuevo período.

Sra GUZMÁN.- Sería lo mejor acortar, estamos por empezar un nuevo período en la vida institucional del país, estamos tratando de darle claridad y darle legitimidad a los representantes de las provincias.

Discutamos una fórmula, ya se que no pueden caducar los mandatos, soy realista, busquemos algo que sea ordenador de un futuro as claro, más transparente. ... Los que empiecen el mandato el 10 de diciembre, que lo comiencen una vez conformadas las nuevas legislaturas, que estas sean las que elijan, conforme lo determina la Constitución, respetando el derecho que las minorías estén representadas.

Sr. BASSANI.- En este caso sería la elección del senador que remplace el actual, una vez vencido su mandato. Le prorrogamos el mandato a los senadores, ya que permanecen en sus funciones nueve años y dos meses.

Sra GUZMÁN.- No, porque las Legislaturas se constituyen el 10 de diciembre y estamos hablando del senado por la minoría.

... ¿Realmente tenemos por vocación buscar la representatividad de los próximos senadores? Si es así, entonces debemos abocarnos a hallar una fórmula que no sea trasladar las cámara de 1991 y 1993 a 2001.

Sr. LLANO.

Tal cual está planteada la reforma, por lo menos en el tiempo de transición, se va a producir una distancia muy grande entre la voluntad pupilar y lo que representa, por su composición política, el Senado de la Nación.

En esta materia no vemos mala intención, vemos un error, que sea ha partido de un supuesto falso, de creer que la realidad política argentina iba a seguir o seguirá transitando por una alternancia en el primero y segundo puesto, en cuanto al número de votos en el orden nacional, entre el radicalismo y el peronismo. No sé si esto podrá cambiar, pero a partir de las últimas realidades electorales, se puede cortar y dar lugar a nuevos fenómenos políticos. Si esto es así, esta reforma como está proyectada, con la eventual hostilidad política que puede tener un Senado de la Nación respecto a un presidente electo que no pertenezca al justicialismo ni al radicalismo, puede ser fuente de perturbaciones institucionales y no coadyuvar a una marcha armónica de los asuntos del país y de la política de gobierno.

Sr. Cullen.

La vocación democrática y la trayectoria democrática de los señores integrantes de las bancadas, pueden sentirse un poco mal por no encontrar una fórmula, en el período de transición en lograr los objetivos básicos que permitan respetar la representación popular. Yo me hago cargo de este conflicto que seguramente ustedes deben tener, porque hacer elegir por legislaturas prácticamente dejarían dentro de la Constitución quienes van a ser los electos y evitar durante seis años que sea el pueblo el que haga la elección senatorial.

Ahora bien, ¿cuáles son los objetivos? El tercer senador representante de la minoría, el no acortamiento de mandatos y la unificación, desde el año 2001 ¿cómo hacemos para dar representación a las minorías?, votando cuando tenemos el riesgo que pueda llegar a ganar el que ya tiene los senadores y tenemos que adjudicarle ese senador al que sale segundo, de lo que se trata es que la conformación del Senado en cada distrito tenga representación minoritaria, y ese conflicto que seguramente deben tener y que tienen y lo que se ha planeado o establecido en este proyecto hace que de cuarenta senadores que se elegirán en 1995, diecisiete se los lleve el partido justicialista, con una aclaración de que pueden ser dieciséis los que se lleve el partido Radical, seis los partidos minoritarios, sin que nadie los haya elegido. El partido Radical que tiene cuatro senadores en el año 1995, descontando por supuesto aquellos seis que renuevan en esa fecha, pase a quintuplicar su representación sin esto es muy grave y si no hay más remedio, aceptémoslo.

Cuarenta senadores se elegirán en 1995; dieciséis se renovarán y veinticuatro serán los que se incorporen con la elección del tercer senador. En los distritos que renuevan -Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego- se van a designar dos senadores. De cuarenta, treinta y dos -el 80 por ciento- se van a designar de a dos por distrito y si se designa a dos, yo les pregunto, distinguidos colegas de una trayectoria democrática que soy el primero en reconocer ¿qué inconveniente hay para que se adjudique el primer senador al que saque más votos y el segundo al que le siga en orden de votos?, con lo que tendríamos la representación minoritaria en el ochenta por ciento de los distritos, sin necesidad de postergar el veredicto de las urnas al que todos nos debemos.

Claro, me podrán decir que está bien en el ochenta por ciento. ¿Y el otro veinte por ciento? ¿Y los otros ocho senadores que no renuevan? ¿Cómo solucionamos el entuerto? Tiene también solución; de los otros ocho senadores, tres -por Capital Federal, Chaco y Misiones- tienen ya un senador por cada signo. Tienen un justicialista y un radical en los tres distritos, quiere decir que eligiendo popularmente en los otros tres distritos, también tenemos asegurada la representación de la minoría.

Podrá decirse ¿y qué pasa con los otros cinco senadores? Efectivamente, en los otros cinco distritos tenemos el problema, porque en ellos -Formosa, Jujuy, La Pampa, Neuquén y Tucumán- hay dos del mismo signo que no renuevan y hay que elegir uno solo.

¿Cómo solucionamos este problema? Tenemos tres variables; las tres son mejores a las que ustedes han pergeñado, aunque a una de ellas la recojo. Si en definitiva quieren mantener ésta de elegir por la Legislatura -que no me gusta para nada, pero la doy como variable-, siempre es mejor que la tomen para estos cinco distritos y no para la totalidad porque, en definitiva, serían nada más que cinco los senadores y no cuarenta, como se está haciendo actualmente. Pero les repito, no me gusta esa variable porque hay otra más adecuada.

La segunda variable es realizar la elección y que gane el tercer senador, pero aquí renunciaríamos al objetivo de la representación minoritaria o, por lo menos, no lo tendríamos asegurado porque podría ganar esa elección justamente el partido que ya tenía los dos senadores.

La tercera variable -que es la que más me gusta y que en alguna medida recojo- no estaba en el Pacto ni en la Ley y veo que ustedes le han buscado esa solución que es mucho más democrática para el caso de empate, es decir, adjudicar ese tercer senador al que haya obtenido la mayor cantidad de votos en la elección de diputados nacionales "de ese año", si no fuera del partido que tiene los dos senadores.

Vale decir, no se hace una elección directa de senadores, sino que se establece que a ese tercer senador lo designará la Legislatura en esos cinco distritos, pero indicando que va a ser electo aquel que ha obtenido mayor número de votos en la elección de diputados nacionales. Siempre y cuando no sea del mismo signo de los dos senadores que ya están; en cuyo caso el tercer senador será designado para quien le siga en el número de votos. Si ustedes observan el despacho, o mejor dicho el proyecto de la mayoría en caso de empate prevé esta solución.

Por qué no le damos a la ciudadanía que espera de nosotros alguna señal de que nos preocupa preservar los principios democráticos y los mecanismos que van a incorporar al tercer senador, sea desde el año 1995 mediante el respeto de la voluntad popular?

Cuando leí el Pacto, el Colegio Electoral debía designar la Capital Federal y yo creí que era el Colegio Electoral del año 1992, nunca me iba a imaginar que se iba a elegir un Colegio Electoral que a su vez designe, a lo mejor, a aquel que no había ganado la elección. Parece, por la explicación que dio el doctor Paixáo, que sería un nuevo Colegio Electoral. Entonces en Capital Federal en este cuadro pongan un signo de interrogación...

Sr. BASSANI.- Usted sabe señor convencional que postergar la guerra no es vivir en paz. Dígame ¿Cómo resuelve el problema en el año 1998 con los senadores de Córdoba, de Chubut y de Río Negro?

Sr. CULLEN.- No hay problemas. Está perfectamente previsto. En 1995 se eligen dos senadores por Córdoba, por Río Negro y por Chubut, uno por la mayoría y otro por la minoría. Así en el año 1998 tengo asegurada la representación minoritaria hasta el año 2001.

Se elige democráticamente y que gane el que tenga que ganar. ¿Qué otras preguntas hay?

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

S A N C I O N A

- Sustituyese el artículo 46 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 46.- El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.

Cláusula transitoria:

Los actuales integrantes del Senado de la Nación desempeñarán su cargo hasta la extinción del mandato correspondiente a cada uno.

En ocasión de renovarse un tercio del Senado en mil novecientos noventa y cinco, por finalización de los mandatos de todos los senadores elegidos en mil novecientos ochenta y seis, será designado además un tercer senador por distrito por cada Legislatura. El conjunto de los senadores por cada distrito se integrará, en lo posible, de modo que correspondan dos bancas al partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura, y la restante al partido político o alianza electoral que le siga en número de miembros de ella. En caso de empate, se hará

prevalecer al partido político o alianza electoral que hubiera obtenido mayor cantidad de sufragios en la elección legislativa provincial inmediata anterior.

La elección de los senadores que reemplacen a aquellos cuyos mandatos vencen en mil novecientos noventa y ocho, así como la elección de quien reemplace a cualquiera de los actuales senadores en caso de aplicación del artículo 54, se har por estas mismas reglas de designación. Empero, el partido político o alianza electoral que tenga el mayor número de miembros en la Legislatura al tiempo de la elección del senador, tendrá derecho a que sea elegido su candidato, con la sola limitación de que no resulten los tres senadores de un mismo partido político o alianza electoral.

Estas reglas serán también aplicables a la elección de los senadores por la ciudad de Buenos Aires, en mil novecientos noventa y cinco por el cuerpo electoral, y en mil novecientos noventa y ocho por el órgano legislativo de la ciudad.

La elección de todos los senadores a que se refiere esta cláusula se llevará a cabo con una anticipación no menor de sesenta ni mayor de noventa días al momento en que el senador deba asumir su función.

En todos los casos, los candidatos a senadores serán propuestos por los partidos políticos o alianzas electorales. El cumplimiento de las exigencias legales y estatutarias para ser proclamado candidato será certificado por la justicia electoral nacional y comunicado a la Legislatura.

Toda vez que se elija un senador nacional se designará un suplente, quien asumirá en los casos del artículo 54.

Los mandatos de los senadores elegidos por aplicación de esta cláusula transitoria durarán hasta el nueve de diciembre del dos mil uno.

- Sustituyese el artículo 48 de la Constitución Nacional por el siguiente texto:

Artículo 48.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Cláusula transitoria:

Todos los integrantes del Senado serán elegidos en la forma indicada en el artículo 46 dentro de los dos meses anteriores al diez de diciembre del dos mil uno, decidiéndose por la suerte, luego que todos se reúnan, quienes deban salir en el primero y segundo bienio.

Sr. PRESIDENTE. Por 177 votos por la afirmativa, 27 por la negativa y 3 abstenciones, queda incorporado como texto constitucional el Núcleo de Coincidencias Básicas. (Aplausos prolongados en las bancas y en las galerías.)

Pasamos a cuarto intermedio hasta mañana a las 12.

Son las 23 y 15.

Director del Cuerpo de Taquígrafos

Mario Ballester

ANEXO II

Territorial Representativeness in the Federal State. The Senate

Introduction

The purpose of the following investigation is the study of territorial representativeness in the Federal State through the institution of the Senate, since the latter is the body constitutionally designed to allow territorial entities to have a special or different representation in the configuration of the state will. [1]

In order to have effective acknowledgement, state entities, which deserve and are susceptible to having political autonomous representation, should have a representative relationship different from the general representation.

It is important to find a way in which territorial representativeness has characteristics different from those of the political representation, since the former tends to focus on the bonds between the Senate and the provinces so that the regional/provincial autonomy is assured.

The study of the Senate should be framed within the fields of knowledge which scientifically support it. This methodological background is based on the principles of the Constitutional Rights and the Political Rights. The principles supporting this study are:

- a- The separation of powers, developed by many authors, but mainly by Montesquieu who affirms that a correct development in the exercise of power can only be achieved if the latter is separated. Such separation should be not only horizontal: executive, legislative, and judicial powers; but also vertical with the existence of intermediate bodies which facilitate the relationship between representatives and those represented.
- b- The theory of political representativeness, according to which the representation is inherent to the structure and functioning of the State.

Objectives

Within the aforementioned frame for the study of the Senate, it should be stated that the leading idea shall focus on investigating whether the Senate is an effective institution of representation, and particularly of territorial representation.

The relationship between power and territory offers two possible state forms: unitary or federal. The former centralizes the power territorially, while the latter decentralizes the power territorially.

The idea of representation is inherent to the structure and functioning of the State. Pablo Lucas Verdu y Pablo Lucas Murillo describe political representation as “the fact that a particular political class elected, called representatives, acts on behalf of all citizens and compromises with its decisions, whether legislative or executive”.

Contemporaneous political representation “means the insertion of political parties in the electoral and parliamentary processes, which are closely related to it”. The current issue of representative democracy lies in expanding its structures to shelter/harbour the masses and guide them so that they actively take part in the political game”. [2]

The existence of a constitutional government without the existence of a Congress or Parliament cannot be conceived. In the democratic state, the legislative body is the governing agency in which popular sovereignty operates, i.e. the conducting of the State by the people on whom sovereignty is vested.

It is undeniable that the constitutional configuration of the parliamentary Chambers’ way of recruitment tends to a representative aim, or in other words, attempts to achieve concrete representativeness. In the same way, it seems evident that the representativeness aimed at is not the same in every Assembly; and the history of the bicameral system demonstrates it, since the second Chambers’ reason of being has almost always revolved around its representative specific nature with respect to the lower Chambers.

In the federal states, the separation of the legislative body into two Chambers, which are constituted according to different representation principles, makes the representation possible, being one of the Nation, and the other of the regional autonomies. The bicameral system is essential for the successful functioning of a federal government which assures, through the territorial Chamber, that the functions assigned to it are effectively carried out in the Federal Estate.

Analyzing the Senate carries the implicit need of studying the legislations which adopted it for their constitutional realities. Indeed, studying the constitutional order of other States, frequently results in “a better interpretation and acknowledgement of the legal institutions at a national order”, points out Biscaretti di Ruffia[3]. It also helps within the field of legislative policy, since knowing the laws and institutions of countries which are constitutionally similar, offers the opportunity to carry out the new normative demands that appear in each State in particular, through the experience of applying legislative policy as well as being a guideline for national legislators. By comparing such legislations, new constitutional institutions that other States already have could be adopted with the necessary reforms for each concrete case; or they could be rejected on the grounds of an evaluation which concludes that their adoption would not be beneficial considering foreign experience.

The principles above mentioned shall be compared in relation to the reality in Argentina. The comparison will be based on the two dimensions of the normative political theory: the style and focus of representation, which express two great controversies on which the discussion about the representative bond lies.

The style refers to how a Senator acts or how he should act for the benefit and interest of the citizens: following the instructions of those represented, term of office, or following what he believes it is best for them, the independence.

The focus of territorial representation can be approached from two dimensions: one attitudinal, which measures the degree of importance that the senators attach to the territories in their representative conceptions; and the other behavioural, which measures the quantity of law projects initiated by the senators and which affect only their territories, that is to say, those which have geographical benefits.

Conclusions:

- In order to function as such, federal states have to constitute the federal will by means of a territorial chamber. This chamber should be constituted according to territorial representativeness criteria.
- In order to have effective acknowledgement, state entities, which deserve and are susceptible to having political autonomous representation, should have a representative relationship different from the general representation: territorial representation.
- The representation should endorse the political institutional need of redirecting the decentralized bodies' will to the state will, thus legitimizing the representativeness of the latter with respect to the former, in a qualitative way different from genuine political representation.
- In a federal state, understood as a particular type of democracy, what is distinctive is that the provinces' representation is strengthened and that the existence of a plurality of entities receives effective acknowledgement.
- The way in which representatives and their territorial entities relate shall be different considering the nature of the term of office. We firmly believe that if representatives act according to precise instructions, the relationship and presence of federal entities shall be greater and, by contrast, such presence shall decrease if the representatives are not subject to precise instructions. A term of office can only exist when representatives are elected in parliament or by the government of territorial entities.
- **Together with an important aspect of the doctrine, we agree about the need of an imperative term of office** in the performance of senators in the territorial Chamber, if it connects, on the ground of instructions, the representative with the represented, which implies a regular and explicit control of the latter on the former. This goes hand in hand with finding a way of electing the senators that shall bond them effectively with their provinces by means of precise instructions; and if they fail to comply with these instructions, the possibility of revocation or reversal or any other sanction shall exist.

Bibliography

- BOOKS

- AJA, Eliseo. *El Estado autonómico*. Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- AJA, Eliseo. *Estado autonómico y Reforma federal*. Madrid, Alianza Editorial, 2014.
- ALBERDI, Juan Bautista. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Tucumán: Top Graph, 2002.
- ALBERTI ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. *Estudios sobre la reforma del Senado*. Madrid: Fernández Ciudad, S. L., 1999.
- ALVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. I, Madrid, Tecnos, 2008.
- ARENDT, Hannah, *Sobre la Revolución* Madrid, Alianza Editorial, 2008.
- ALCÁNTARA, Manuel. *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI, 2006.
- BADÍA FERRANDO, Juan: *La democracia en transformación*. Tecnos, Madrid, 1974.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Más allá de la economía: Informe sobre el desarrollo económico y social en América Latina*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2000.
- BANDRES, José Manuel. *El principio de subsidiariedad y la administración local*. Madrid: Marcial Pons, 1999.
- BARRERA BUTELER, Guillermo. *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- BELTRÁN DE FELIPE y Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, Madrid, CEPC-BOE, , 2005.
- BIDART CAMPOS Germán J. *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo II , Buenos Aires, Ediar, 1999.
- BIDART CAMPOS, Germán. *Tratado elemental de Derecho constitucional*, t. I, Buenos Aires, Ediar, 1968.
- BIDEGAIN, Carlos M. *El Congreso de los Estados Unidos de América*. Buenos Aires, Depalma, 1950.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma. *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, CEPC, 2007.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos, 1965.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Trad. de Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BLANCO VALDES, Luis. *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- BOBBIO, Norberto *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México. 2007.
- BOTANA, Natalio *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Publicación, Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.

- BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid, Editora Nacional, 1981.
- BURKE, E., *The Works*, Londres, Holdsworth and Ball, 1834, vol. I.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El mandato parlamentario*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1991.
- CALVO, Ernesto y MEDINA, Juan M. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2001.
- CARMAN y SYRETT, *History of the American People*, I, New York, Knoff, 1952.
- CARRE DE MALBERG, Raymond. *Contribución a la teoría general del estado*, Paris, Sirey, 1920, T. I.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed. en español, trad. de José Lión Depetre, prefacio de Héctor Gros Espiell, México, FCE-UNAM, Facultad de Derecho, 1998.
- CARRERAS, Francesc, y VALLES, Josep, *Las elecciones*, Madrid, Blume, 1977.
- CHASTENET, Jacques, *El Parlamento de Inglaterra*. Trad. por José Quiroga Pla. Buenos Aires: Argos. 1947.
- CORWIN, Edward S. *La Constitución*. Buenos Aires. Buenos Aires: Omeba, 1963.
- COTTO, Maurizio, *Classe politica e parlamento in Italia: 1946-1976*, Bologna , Il Mulino, 1979.
- CROISAT, Maurice. *El Federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona, Hacer, 1995.
- CURRIE, David P. *Introducción a la Constitución de los Estados Unidos*. Buenos Aires, Zavalía, 1993.
- DAHL, ROBERTO. *¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos?*, Méjico, Fondo de Cultura Económico, 2001.
- DAHRENDORF, Ralf. *Después de la democracia*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DALLA VIA, ALBERTO R., *Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994*, 2ed, La Plata, Platense, 1996.
- DALLA VIA, ALBERTO. *La competencia política en el federalismo argentino*. Buenos Aires, Eudeba, 2010.
- DE LUCA, Miguel. Political Recruitment of Presidents and Governors in the Argentine Party-Centered System, *Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Winston-Salem, Wake Forest University. 2004.
- DE VEGA GARCIA, Pedro, *La Función Legitimadora del Parlamento, en Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1995.
- DURAND Charles, *Les Étatsfédéraux, elude de droit conslilulionnelposilif*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1930.
- DUVERGER, Maurice. *El sistema parlamentario*, traducción de C. Charquero, Buenos Aires, Schapire, 1973.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México, Fondo de cultura económica, 1957.
- EIDELBERG, P., *The philosophy of the American Constitution. A reinterpretation of the intentions of the founding fathers*, New York, 1968.
- ESCOBAR-LEMMON, M., AVELLANEDA, C., y BOTERO, F. (en prensa). Latin America's Proactive Presidents and Proactive Assemblies. *Legislative Studies Quarterly*. , 2004.

EULAU, Heirlz, y KARPS, Paul D. *The Puzzle of representation: components of responsiveness*, Londres, Sage, 1978.

FISICHELLA, Domenico, *Lineamenti di Sienza Politica*, Roma, NIS, 1990.

FRAILE CLIVILLES, Manuel: *Introducción al Derecho Constitucional español*, Madrid, Rivadeneyra, 1975.

FRIAS, Pedro J. *El proceso federal argentino*. Córdoba: Edic. del autor, 1988.

FRIEDERICH, Carl. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

FRIEDRICH, *Man and His Government, An Empirical Theory of Politics*, Nueva York, Mc GrawHill, 1963.

GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción. *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

GARCIA PELAYO, MANUEL *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Alianza Editorial, 1984.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Tomo II en *Obras Completas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cortes Generales-CEC, 1995.

GARRORENA MORALES, Ángel. *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991.

GIBSON, Edward. *Class and Conservative Parties: Argentina in comparative perspective*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.

GREPPI, Andrea. *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Madrid, Trotta, 2012.

HAMILTON, MADISON, JAY, *El Federalista*, LI, Ed. Fondo Económico, México 1987.

HAYNES, George G. *The Senate of the U.S., its history and practice*, 1938.

HERNÁNDEZ, Antonio. *La descentralización del poder en el estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación argentina de Derecho Constitucional. 2005.

ILBERT, SIR COURTENAY P., *El Parlamento*. Trad. de Julio Calvo Alfaro. Barcelona: Labor, 1930.

KELLY, A.H., Harbison, W.A. y Belz, H., *The American Constitution. Its origins and development*. Nueva York, Norton, 1983.

KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974.

KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1934.

KEYSSAR, Alexander: *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*, Basic Books, Nueva York, 2000.

LA PERGOLA, ANTONIO. *Los Nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

LABOULAYE, Eduardo, *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos*, Librería de la Victoria, Bs. As., 1966.

LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensos government in twentyone countries*, New Haven, University Press, 1984.

LOPEZ ARANGUREN, Eduardo. *El Federalismo Americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *Comunidades autónomas y política europea*. Civitas, Madrid, 2000.

LUCAS VERDÚ, Pablo y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *Manual de Derecho Político*, Vol. I. Madrid, Tecnos, 1990.

LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*, Vol. III, Madrid: Tecnos, 1976.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1982.

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza Editorial, 1998.

MAYHEW, David. *The electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MIRKINE-GUETZEVICHT, B.: *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934.

MOMMSEN, Theodor. *Historia de Roma, 1*, Madrid, Turner (Traducción original de A. García Moreno publicada en 1876), 1983.

MONTESQUIEU, Charles Louis, *Del Espíritu de las Leyes*, Tomo I, Buenos Aires, Ediciones Orbis S. A., Hyspamerica, 1984.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución democrática deliberativa*. Barcelona, Gedisa, 1997.

ORTEGA Y GASSET, José, *España invertebrada*, Obras completas. T. 3, Madrid, Revista de Occidente, 1951.

PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.

PRITCHETT, Herman. *La Constitución americana*. Buenos Aires: Tea, 1965.

PUNSET, Ramón, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Temas Claves de la Constitución Española. Madrid, Tecnos, 1987.

QUIROGA LAVIE, Humberto. *Constitución de la Nación argentina comentada*, Buenos Aires, Zavallia, tercera edición, 2000.

RAE, Douglas. *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven, 1967.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Bureau Editor S. A., Buenos Aires, 2000.

RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

RUBIO LLORENTE, Francisco y ÁLVAREZ JUNCO. *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del Poder*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

RUSSELL, Kirk, *La mentalidad conservadora en Inglaterra y Estados Unidos*, Rialp, Madrid, 1956.

SÁENZ ROYO, Eva *Desmontando mitos sobre el Estado autonómico*. Madrid, Marcial Pons, 2014.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

SARTORI, G. "Representación. II: Sistemas de representación", *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, 1991.

SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Versión de María Luz Morán, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1994.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph, *¿Qué es el estado llano?*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950.

SILVESTRI, Gaetano. *La separazione dei potere, II*, Giuffrè Editore, Milano, 1984.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

STORY, J. *Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos*. Buenos Aires: La Universidad, 1888.

SUTHERLAND, Arthur E. *De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana*. Buenos Aires: Tea, 1972.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América* primera parte. Madrid, Trotta, 2010.

TOMADO DE SEVILLA ANDRÉS, Diego: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de* WOOD, Gordon S. *The creation of the American Republic, 1776-1787*, University of North Carolina Press, 1998., *España*, Editora Nacional, Madrid, 1969.

TSEBELIS, G., y MONEY, J, *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*, 2ª ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1985.

VILLARROYA, Joaquín: *Breve Historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford Univcrsity Press, Toronto, 1953.

WRIGHT, DEIL. S. *Underslanning Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants Perspectives in Local, State, and National Governments*, Duxbury Press, North Scituate, Mass, 1978.

WOOD, Gordon S. *The creation of the American Republic, 1776-1787*, University of North Carolina Press, 1998.

- BOOK CHAPTERS

AJA, Eliseo, “La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, 2006.

AJA, Eliseo. “La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica”, en AJA, E., ALBERTÍ, E. y RUIZ RUIZ, J.J. *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2005.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “Senado y Representación territorial”, en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional* (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo), 1ª edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

ARROYO GIL, Antonio: “El federalismo alemán en la encrucijada. Sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania”, Madrid, CEPC, *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico*, 2006.

BLANKE, H.-J.: “El Bundesrat en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania”, *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, (Coordinador: Francesc PAU i VALL), Madrid, Tecnos, 1996.

BRETÓN, Albert: “The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition”, en D. A. Kenyon y J. Kincaid (eds.), *Competition Among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington DC: The Urban Institute Press, 1991.

COX, George, y MCCUBBINS, Matthew. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard & M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press, 2001.

DE CARRERAS SERRA, Francesc. "El Senado: control política y eficacia funcional", En SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J., *Repensar el Senado. Estudios sobre su Reforma, Temas del Senado*, Madrid, Secretaria General del Senado, 2008.

EULAU, Heinz, Karp, Paul d. "Changing views of representation". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 3, Iowa, 1977.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. "La Configuración del Poder Parlamentario", en RUBIO LLORENTE, Francisco. PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás. LINDE, *Comentarios a la Constitución española de 1978, T. VI*, Madrid, Edersa, 1998.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. "Sobre la reforma del Senado", en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2006.

GARCIA SORIANO, M. Vicenta. "El principio del Estado federal en la República Federal Alemana" en FLORES JIMÉNEZ, FERNÁNDEZ, GARCIA PECHUAN; MARIANO y otros *Alemania Unificada*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1997.

GARRORENA MORALES, A., "Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado", en GARCÍA ROCA, J. y ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.), *Treinta Años de Constitución*. Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

JONES, Mark. Una evaluación de la democracia argentina: 1983-1995. En S. Mainwaring & M. Shugart (Eds.), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paid s, 2002.

MASNATTA, HECTOR "Interpretación de la Constitución" en *La Reforma de la Constitución. Explicada por los miembros de la comisión de redacción*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1994.

MENDEZ Lago, M "The socialist party in government and in opposition", en Sebastián Balfour, *The politics of contemporary Spain*, London, 1995.

MUSTAPIC, Ana M. "Oficialistas y diputados": las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. Buenos Aires, *Desarrollo Económico*, 2000.

POSSER, Diether. "Significado del Bundesrat" en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE. *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2001.

PUNSET, Ramon. "De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional", en RUBIO LLORENTE Y ÁLVAREZ JUNCO. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2006.

ROURA GÓMEZ, Santiago A., "La reforma constitucional del Senado en la VIII Legislatura", En *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, ROURA GÓMEZ Santiago A. y TAJADURA TEJADA, Javier (dirs.), Madrid, Biblioteca Nueva, 2005.

STORINI Claudia y MARTINEZ Ruben. "La distribución de competencias entre la Federación y los Estados federados" en Flores Jiménez, Fernando, García Pechuán, Mariano y otros. *Alemania Unificada*. Valencia: Alfons el Magnanim, 1997.

TARR, G. Allan. "Federalismo y protección de los derechos en Estados Unidos», en Miguel Ángel APARICIO (ed.), *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Atelier, Barcelona, 2005.

- MAGAZINES

AJA, Eliseo. "[La consolidación del estado autonómico](#)", en [Corts: Anuario de derecho parlamentario](#), Nº. 15, 2004.

ALBERTI ROVIRA, ENOCH. "La planificación conjunta en el federalismo cooperativo", en *Revista Jurídica de Navarra*, N. 5, enero/junio 1988.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. "La representación territorial, La representación política". Fundamentos. *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Coordinador: Francisco J. BASTIDA FREIJEDO), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2004.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio. "Algunas propuestas para la reforma constitucional" *Foro, Nueva época*, núm. 2/2005: 359-407 391

ANSOLABEHERE, S., et al. "Bargaining in Bicalmral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?" *American Political Science Review*, 97. 2003.

ARROYO GIL, Antonio. *Reforma constitucional del federalismo alemán*. Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2009.

CRISP, Brian, Y INGALL, Rachael. Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science*, 46(4), 2002.

BENTON, Alison. "Presidentes fuertes, provincias poderosas: La economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino". *Política y Gobierno*, 10, 2002.

BLANCO VALDÉS, Roberto. "[La reforma del Senado](#)" en [Claves de razón práctica](#), Nº 151, 2005.

BLANCO VALDÉS, Roberto: "El Estado social y el derecho político de los norteamericanos", en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional* (Coordinador: Joaquín VARELA SUANZES), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2002.

BOTHE, Michael. "Federalismo y autonomía." Madrid, *Revista de Derecho Constitucional*, 1993.

CAAMAÑO, Francisco, "Mandato parlamentario y derechos fundamentales" (Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada») *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 12, Nº 36 septiembre-diciembre, 1992.

CANOSA USERA, Raul, "La declaración de derechos en los nuevos estatutos de autonomía, en Teoría y realidad constitucional, Nº 20, 2007 (Ejemplar dedicado a: Derechos Fundamentales).

CANOSA USERA, Raúl. "La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional", *Revista de estudios políticos*, N67, 1990.

CAREY, John. Competing Principals, Political Institutions and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, 2007.

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L., "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13. Nº 38, mayo-agosto, 1993.

DÉHOUSSE, R. "Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux", en *Revue de Droit Publique et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n.3, 1990.

DORREGO DE CARLOS, A y C. GUTIÉRREZ VICÉN, C. "El Senado", en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997.

ELIAS MENDEZ, C. "Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un estado autonómico cooperativo?", *Revista de derecho de Extremadura*, n. 3, 2008, p. 108.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. "El Federalismo en Iberoamérica", Iª parte, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. Nº 7, julio-diciembre, 2001.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. "El federalismo en Iberoamérica", 2 parte, en *Revista Iberoamericana de Administración pública*, N. 8, enero- junio 2002.

FLORES JUBERÍAS, Carlos. "La Constitución del consenso. Una visión valorativa, 25 años después". [*Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Nº 40, 2002.](#)

GARCIA ROCA, Javier. ¿A que llamamos hechos diferenciales? Madrid, *Cuadernos de Derecho público*, 2000.

GARCIA ROCA, Javier. "¿Reforma constitucional en clave federal?" [*en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* Nº 34, 2013.](#)

GREPPI, A "Representación política y deliberación democrática", 2007, *Cuaderno Gris*, Núm. 9.

GUTIÉRREZ, Ignacio: "Sentido y alcance de la reforma del federalismo alemán", *ReDCE*, 6, 2006.

JONES Mark y HWANG, Wonjae "Party Government in presidencial democracias: Extending Cartel Theory beyond the US. Congress", *American Journal of Political Science*, April, 2005.

KRINGS, Gunter La evolución del federalismo en Alemania: experiencias, reformas y perspectivas", *Cuadernos de Pensamiento político*, n.24, 2009.

LÓPEZ AGUILAR, Juan. "El hartazgo de las instituciones" en *Claves de razón practica*, N51, 2005.

LÓPEZ ARANGUREN, Eduardo. "Modelo de relaciones entre poderes" en *Revista de Estudios Políticos*, N 104, abril / junio 1999.

MAINWARING, Scott, y PÉREZ LIÑÁN, Anibal. Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 4, 1997.

MARTÍN VIDA, María Ángeles: "La reforma del federalismo alemán. Cambio en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länder", *ReDCE*, 6, 2006.

NARANJO DE LA CRUZ, Rafael: "La reforma del sistema de atribución de competencias en la Ley Fundamental", *ReDCE*, 6, 2006.

NOHLEN Dieter. "Sistema Federal y Sistema De Partidos Políticos. Algunas anotaciones sobre el desarrollo del Federalismo en la República Federal de Alemania" en *Revista de Estudios Políticos*, N.4, Madrid, 1978.

O'DONNELL, Guillermo. "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5 Nº 1, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, 1994.

POLAKIEWICZ, Jörg: "La reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo papel de los Länder en la integración europea", *Working Paper nº 87*, Barcelona, 1994.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., "El Senado como Cámara de representación de intereses. Una propuesta no ortodoxa", en *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 2006.

RUGGIU, Ilenia. "Órganos y dinámicas de representación territorial en los estados compuestos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.67, enero-abril 2003

SAENZ ROYO, Eva. "El papel del Parlamento español en la democracia de partidos", *Revista de derecho político*, n. 73, 2008.

SAENZ ROYO, Eva. "Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado", *Revista de Derecho Político*, n. 85, 2012.

SCHNEIDER, Hans. "El estado Federal Cooperativo", en *Revista de Estudios Políticos*, N.12, Madrid, año 1979, p. 46 (traducción de José Almaraz).

TORRES DEL MORAL, Antonio. "El Senado", *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, 1992.